

Sentencia C-433/13

ATRIBUCION A PARTICULARS Y AUTORIDADES DISTINTAS A LA FISCALIA EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL-Inhibición para decidir de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COMPETENCIA-Problemas se proyectan al estudio tanto de vicios de procedimiento como a los de contenido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Precisión del alcance de la competencia de la Corte en relación con vicios competenciales

JUICIO DE SUSTITUCION-Metodología

JUICIOS DE SUSTITUCION, INTANGIBILIDAD Y VIOLACION DE UN CONTENIDO MATERIAL DE LA CONSTITUCION POLITICA-Distinción

DESTRUCCION DE LA CONSTITUCION-Concepto/SUPRESION DE LA CONSTITUCION-Concepto/quebrantamiento de la constitucion-Concepto/SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

La destrucción de la Constitución difiere tanto de la reforma como de la sustitución, pues implica la eliminación de la Carta vigente, y del poder constituyente que le dio origen (i); la supresión implica la terminación del orden político sentado por ella, aunque conservando el poder que le dio nacimiento “[lo que] aproxima esta noción al concepto de sustitución (...) sustitución total” (ii); el quebrantamiento supone una violación de alguno de sus contenidos normativos, razón por la cual no es compatible con el concepto de sustitución, salvo de manera excepcional, casos en que la modificación de ese específico contenido implique también la grave alteración de un eje definitorio de la Carta, aspecto que deberá

demonstrarse plenamente, recordando siempre que el juicio a realizar no es de intangibilidad de principios y normas constitucionales, sino de insustituibilidad de la Constitución (iii); y la suspensión podría operar bajo dos modalidades. Una, cuando la propia Carta lo autoriza, como sería el caso de los estados de excepción, evento en que sería válida siempre que se respete el cauce constitucional pertinente; y otra, cuando, por fuera de los eventos explícitamente permitidos, la reforma implica la pérdida temporal de efectos de elementos estructurales del Texto Superior.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para proferir decisión de fondo en relación con el artículo 2º del Acto Legislativo No.6 de 2011, por ineptitud de demanda

Referencia: expediente D-9402

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011.

Demandantes: Jarol Estibens Echeverry Giraldo, Shirley Triana Medina y Darío Fernando Mosquera Guevara.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C. diez (10) de julio de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 1º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES[1]

II. LA NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.263 de 24 de noviembre de 2011.

“ACTO LEGISLATIVO 06 DE 2011

(noviembre 24)

Diario Oficial No. 48.263 de 24 de noviembre de 2011

Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 2º. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un parágrafo 2º del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. (Corregido por el artículo 1º del Decreto 379 de 2012): Atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente”.

III. LA DEMANDA

1. Los demandantes consideran que el Congreso de la República incurrió en un vicio de competencia en la expedición del Acto Legislativo 06 de 2011. En su concepto, permitir que el Congreso atribuya a particulares y autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación el ejercicio de la acción penal, el Constituyente derivado sustituyó la Carta Política comporta el desplazamiento de diversos ejes definitorios de la Constitución, todos ellos relacionados con el sistema de persecución penal acogido por el Constituyente originario. A continuación se presenta la síntesis de los argumentos de la demanda.

1.1. La reforma constitucional producida por el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011 “puede resultar sospechosa a la luz de la teoría de la sustitución constitucional” y los límites de competencia del poder constituyente derivado, pues el Legislador habría invadido órbitas del constituyente originario y desplazado ejes definitorios de la Constitución, sobre los cuales expresa “el primero hace relación a la constitucionalización de las normas básicas de persecución penal y a la imposibilidad del legislador de interferir, intervenir o contrariar estas normas básicas; el segundo (...), al principio de persecución penal oficial - judicial, según el cual la persecución penal, por mandato constitucional, está en cabeza del Estado; y esta función solo recaerá sobre un organismo perteneciente a la rama judicial del poder público, prohibiendo que autoridades administrativas o particulares ejerzan funciones de persecución penal; el tercero hace relación al monopolio de la persecución penal en cabeza de la Fiscalía General. Eje que prohíbe la implementación legislativa de sistemas de persecución penal alternos o alternativos”.

Esos elementos se encuentran en los artículos 116, 250, 251 y 252, los cuales no fueron reformados por el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011, norma que solo adicionó un párrafo al artículo 250, sin afectar la parte esencial de este. Al respecto, explican que el artículo demandado no reformó en su esencia los elementos definitorios establecidos en la Constitución de 1991, sino que introdujo en ella nuevos elementos, que son contrarios a los principios definidos en la constitución original, los cuales se concretan en otorgarle competencia de configuración legislativa al Congreso para establecer un sistema de persecución penal alterno o alternativo y desmonopolizar la persecución penal, autorizando la asignación del ejercicio de la acción a otras autoridades o a las víctimas.

Ello genera contradicciones normativas: los elementos definitorios de la Constitución de 1991 se encuentran intactos pero resultan incompatibles con los elementos introducidos por el artículo 2º del Acto Legislativo 6 de 2011. Como no pueden coexistir elementos definitorios constitucionales contradictorios, el enunciado normativo demandado debe ser declarado inexistente.

En un acápite posterior de la demanda, los actores presentan lo que denominan un “pequeño” juicio de sustitución, exponiendo “los enunciados de los aspectos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución”, y su alcance en relación con los ejes definitorios previamente mencionados.

2. Los ejes definitorios presuntamente alterados por el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011

2.1. La constitucionalización del sistema de persecución penal

El Constituyente originario tuvo la intención de constitucionalizar el sistema de persecución penal y no de diferir al legislativo la facultad de establecer “sistemas de persecución penal básicos, alternos o alternativo”. Ello se desprende de las discusiones que tuvieron lugar durante la Asamblea Nacional Constituyente y, particularmente, en las intervenciones del Delegado Carlos Daniel Abello Roca, en las que se previó la defensa de la acción penal por la Fiscalía General, con las únicas excepciones de la justicia de menores y la justicia penal militar, cada una en el ámbito de sus especiales competencias.

Esa intención quedó finalmente plasmada en los artículos 116 y 250 de la Carta, en las que se previó la concentración de la acción en cabeza de la Fiscalía para asegurar la separación de funciones entre las ramas del poder público como instrumento de imparcialidad, evitar caprichos del Legislador en la adopción de las normas básicas del sistema penal, aumentar la eficacia preventiva y la celeridad punitiva, y asegurar las garantías del debido proceso, ubicando la instrucción penal en una autoridad autónoma y perteneciente a la Rama Judicial.

2.2. El principio de persecución penal oficial, asociado al de separación de poderes, y vigente en la Constitución Política, en tanto el artículo 116 prohíbe que autoridades administrativas asuman la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos; y descarta la persecución penal por particulares, al prever que estos solo podrán ser investidos de funciones de administrar justicia de manera excepcional, como jurados en causas criminales, conciliadores o árbitros habilitados para fallar en derecho o equidad.

Los actores citan como fundamento de esa afirmación las intervenciones de los constituyentes Carlos Daniel Abello Roca y Hernando Londoño Jiménez a favor de la atribución de la acción penal a la Fiscalía, como órgano independiente del Ejecutivo y perteneciente a la Rama Jurisdiccional del poder público.

2.3. El monopolio de la persecución penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación nació a partir de una amplia discusión sobre la eventual incorporación de un sistema penal

acusatorio y sobre la existencia de un ente encargado de la persecución penal de todos los delitos. “A través de [los artículos 250 y 252 de la Constitución] se sentó un elemento definitorio (...) que podría denominarse Monopolio de la Función de Persecución en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, [órgano que ...] tiene constitucionalmente la función de investigar todos los hechos que lleguen a su conocimiento y que constituyan una conducta punible, sin discriminación alguna” debido a que la Constitución prohíbe a la Fiscalía suspender, interrumpir o renunciar a la acción penal.

2.4. Finalmente, el elemento definitorio denominado “sistema de persecución penal único” se deriva de la intención del constituyente de establecer un sistema penal único para la investigación, persecución y juzgamiento de todos los delitos, con la única excepción de aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública, en ejercicio de sus funciones y relacionados con estas.

En tal sentido, “fueron múltiples las propuestas rechazadas por la mayoría de los constituyentes, relacionadas con implementar sistemas de persecución penal alternos o alternativos para delitos de menor impacto, menor gravedad o menor lesividad y diferir esta labor a la ley, propuestas que fueron fuertemente criticadas y descartadas de la esfera constitucional, pues tal como se evidencia en los artículos 113, 116, 249, 250, 251 y 252, la voluntad constituyente, se materializó en el establecimiento de un sistema penal único”.

3. Alcance de la norma acusada en relación con los elementos definitorios citados.

El Acto Legislativo reproduce las propuestas que el Gobierno Nacional y alguno constituyentes presentaron en la Asamblea Constituyente de 1991, dirigidas a implementar un sistema acusatorio en el que solo se persiguieran los delitos de mayor relevancia para la sociedad, y un sistema penal alterno para pequeñas causas, de creación legislativa. Esas propuestas -como se explicó- no fueron acogidas por la mayoría, que se decantó por las posiciones que sobre la materia presentó el constituyente Carlos Daniel Abello Roca, y que el actor recuerda con esta cita:

“El criterio ‘selectivo’ de que habló el señor ministro de Gobierno ante la Asamblea Nacional Constituyente para introducir el Sistema Acusatorio solamente con relación a delitos graves, constituiría una mixtificación de estructuras que en nada beneficiarían la pronta y cumplida misión de la justicia ya que propiciaría, por las vías del experimento y la

improvisación caprichosa, la confusión general en materia tan grave como la persecución, investigación y acusación de los delitos (...)"

3.1. La reforma constitucional cuestionada estableció una excepción a la constitucionalización de las normas básicas de persecución penal, al dotar al Congreso de facultades para la creación de un sistema de persecución penal alternativo, en el cual se asigne el ejercicio de la acción penal a la víctima o a autoridades administrativas, a partir de consideraciones asociadas a la naturaleza del bien jurídico y la menor lesividad de la conducta punible.

3.3. En ese marco, dependiendo de la voluntad legislativa, el principio de persecución penal oficial podría desaparecer "si el [Congreso] determina de acuerdo a la naturaleza del bien jurídico y a la menor lesividad [de cada conducta] entregar el ejercicio de la acción (...) penal a otra autoridad pública, es decir, que ya no estaría la persecución penal en cabeza de una autoridad oficial (...) perteneciente a la rama judicial (...) sino que el legislador podría designar a cualquier autoridad administrativa para ejercer la acción".

La eventual introducción de un principio de persecución penal no centralizado en la Fiscalía y la voluntad del constituyente derivado en el sentido de permitir esa modificación al sistema penal, se pueden verificar en las gacetas del Congreso relativas a los debates que permitieron la promulgación del Acto Legislativo parcialmente demandado. Tanto la intención como la decisión del constituyente derivado entran en abierta contradicción con el artículo 116 de la Constitución Política: mientras el último prohíbe que autoridades administrativas ejerzan funciones de persecución penal, el parágrafo introducido al artículo 250 de la Carta por la norma demandada autoriza la creación legislativa de una excepción a esa prohibición, "pretendiendo reemplazar el principio de persecución penal oficial judicial y el principio de separación de poderes".

3.4. Persecución penal privada.

La reforma constitucional tiene como fin permitir al legislador que introduzca en el ordenamiento jurídico colombiano la figura del acusador privado, otorgando a la víctima el ejercicio de la acción penal, finalidad que también se desprende de los distintos debates desarrollados en el Congreso sobre el punto. "Sin embargo la reforma, no causó los efectos que permitieran la inclusión de este principio, ya que sigue existiendo monopolio de la

función de persecución penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y que el artículo 116 de la Constitución, limita la participación de los particulares en las causas criminales, a la figura de los jurados de conciencia.”

Como el resto de los enunciados normativos contenidos en el artículo 250 y el artículo 116 no fueron objeto de modificación alguna, la reforma constitucional estudiada introduce elementos definitorios contrarios a los que, en su momento, incorporó a la Carta el constituyente originario.

3.5. Sistema de persecución penal alterno.

El constituyente primario tuvo la voluntad de construir un sistema de persecución penal único, la cual se encuentra plasmada en los artículos 250 y 116 de la Carta. La Fiscalía General de la Nación sigue siendo la encarada de ejercer la acción penal en todos los delitos, y no en algunos como lo pretende la reforma, al desplazar a la Institución citada cuando se trata de delitos de menor lesividad o gravedad, caso en el que únicamente se previó la preservación de un poder preferente para la Fiscalía.

Ese desplazamiento de funciones no puede coexistir en el ordenamiento constitucional con la “cláusula de exclusividad” acogida por el constituyente originario. O la Fiscalía debe ejercer la acción penal en todos los delitos, o tiene poder preferente; pero no pueden sostenerse ambos principios en el texto constitucional.

4. En un acápite final, los demandantes controvieren la efectividad de la reforma constitucional, considerando que al dejar intactos los artículos 113, 116, 249, 250, 251 y 252 de la Constitución Política, los cuales “mantienen vivos (...) los elementos definitorios introducidos por el Constituyente originario” previamente mencionado. El Acto Legislativo no fue entonces efectivo; no causó los efectos jurídicos que el Constituyente derivado pretendía, sino que ocasionó la existencia de “principios chocantes entre sí”, ambos con carácter constitucional, lo que resulta inaceptable.

“Como se puede apreciar, la norma a reformar por el Congreso en calidad de constituyente derivado, era el artículo 250 de la Constitución Política, sin embargo, la norma sigue siendo la misma antes y después de la reforma, lo que nos indica que de reforma, este acto legislativo solo tiene el nombre, como lo ha dicho ya la corte en otras ocasiones en las que

ha revisado la constitucionalidad de actos legislativos, pues mediante el artículo 2 del acto legislativo 6 de 2011, no se reformó el artículo 250 sino que se introdujo (sic) nuevos elementos definitorios en la Constitución Nacional, principios que siendo contrarios, pretenden reemplazar los originalmente establecidos por el Constituyente Originario; utilizando palabras de la Corte, 'este tipo de decisiones puramente ad-hoc desnaturaliza el poder de reforma a la Constitución al ser la materialización de una ruptura o quiebre temporal o incidental de la Carta" (Cita sentencia C-588 de 2009).

IV. INTERVENCIONES.

1. De autoridades públicas.

1.1. De la Defensoría del Pueblo

Mediante escrito presentado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 25 de enero de 2013, el Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo presentó escrito de intervención en el proceso de inconstitucionalidad de la referencia, solicitando a esta Corporación declararse inhibida de hacer un estudio de fondo respecto de la demanda que se analiza.

A pesar de la solicitud mencionada, la entidad elaboró unas consideraciones de fondo y, al aplicar la metodología propia del juicio de sustitución establecido en la jurisprudencia constitucional, concluyó que la alegada sustitución de la Constitución no llega a configurarse en el presente caso. Para el análisis concreto tuvo en cuenta el nuevo papel de las víctimas en el proceso penal y la libertad de configuración legislativa en este ámbito, a partir de la jurisprudencia constitucional.

A juicio del Defensor Delegado, con todo, la demanda no logra mostrar en qué consiste el ámbito de la Constitución que los accionantes consideran sustituido por la reforma y, antes por el contrario, de conformidad con el recuento hecho, observa que "el rol de la víctima ha ido ampliándose progresivamente en materia penal, a medida que sus derechos han ido ganando reconocimiento, y que esto se compatibiliza con un sistema que flexibiliza sus reglas en aras de mayores niveles de reconocimiento de los derechos de los sujetos procesales y consiguentemente de una consideración concreta y material de la eficacia del acceso a la justicia". Indicó, por lo anterior, y ante las deficiencias de la demanda, que "no

es claro que el denominado principio de Persecución Penal Oficial sea definitorio de la identidad de la Constitución y que aun siéndolo, dicho principio se vea, no modificado, sino sustituido por uno completamente distinto por el artículo 2° del acto legislativo 06 de 2011".

2. Intervenciones de instituciones educativas

2.1. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El ciudadano Francisco Bernate Ochoa, coordinador del área de Derecho Penal de la Universidad del Rosario, solicitó a esta Corporación declarar la inexequibilidad del Acto Legislativo 06 de 2011 en su integridad.

El interviniente inicia planteando que el propio sistema penal acusatorio es contrario al Estado Social de Derecho y a la Constitución de 1991, ya que genera inequidades que se profundizan aún más con la figura de la denominada acción privada, consagrada en el Acto Legislativo 06 de 2011.

En ese marco, plantea sus reparos frente al Acto Legislativo de la siguiente manera: i) "desconoce el principio de legalidad, pues el Estado delega algo tan delicado como la posibilidad de disponer de la libertad de las personas en los particulares, con lo que se produce, no solo un quebrantamiento del Modelo de Estado, y las garantías de los ciudadanos, sino, ni más ni menos (sic), que un regreso a la época pre romana, en la que la acción, penal era ejercida directamente por los afectados"; ii) es contrario al principio de igualdad, por cuanto sólo quien tiene recursos podrá pagar honorarios a un abogado que instaure y tramite la acción penal, con la consecuente impunidad en los casos de personas que no cuenten con estos; iii) los criterios para la aplicación del acusador particular, tal y como quedaron establecidos en la reforma objeto de análisis, son vagos e imprecisos; y iv) ante la ineficiencia del sistema penal acusatorio, ahora se pretende que "las víctimas sean, quienes busquen justicia, dejándolas el Estado libradas a su propia suerte, con lo que, respetuosamente consideramos que, el problema se está buscando donde no es".

Aparte de esas inquietudes, el interviniente no presenta argumentos sobre la eventual sustitución de la Constitución alegada en la demanda.

3. Intervenciones de ciudadanos

3.1. Jarol Estibens Echeverry Giraldo

3.2. Mauricio Pava L. Abogados

Mauricio Pava Lugo y Juan Sebastián Serna Cardona allegaron escrito de intervención en el presente proceso, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 23 de enero de 2013. A juicio de los intervenientes, la disposición acusada se ajusta a los mandatos constitucionales, por lo que solicitan a la Corte su declaratoria de exequibilidad.

Para empezar, señalan que el legislador tiene la facultad de reformar el modelo de investigación, acusación y juzgamiento establecido en la Carta Política y obtener la autorización para desarrollar legalmente el modelo introducido, sin que ello implique sustituir la Constitución. En igual sentido, indican que el hecho de que el ejercicio de la acción penal, en los casos que defina la ley, se le pueda entregar a la víctima para que la ejerza, no es una razón para predicar la sustitución de la Constitución. Asimilán la reforma a lo que ocurre con los delitos querellables, en los que la víctima ha estado a cargo de la acción penal; decidiendo cuándo se impulsa o renunciando a ella.

Más adelante, los intervenientes señalan que los demandantes incurren en una imprecisión al considerar que el contenido normativo cuestionado es contrario al artículo 116 de la Constitución, por cuanto éste no otorga facultad a los particulares para que administren justicia. Concluyen, en relación con este aspecto, que “Una cosa es ejercer la acción penal, y otra cosa muy diferente es administrar justicia. Los demandantes confunden la naturaleza procesal del *ius persequendi* con la del *ius puniendi*”. Agregan que el ejercicio de la acción penal no comprende la posibilidad de afectar derechos fundamentales y estiman que solo si el legislador expidiera un catálogo normativo que entregara a la víctima o a otra autoridad la facultad de realizar allanamientos o capturas, o cualquier actividad potencialmente lesiva de derechos fundamentales, se estaría frente a una sustitución de la Constitución.

No obstante, los abogados indican que lo que la reforma constitucional prevé es que la ley podrá permitir que en “ciertos delitos” la víctima acuda ante los jueces con sus pruebas y pretensiones para que la administración de justicia adopte las decisiones del caso.

Concluyen su defensa del artículo incluido en el Acto Legislativo 06 de 2011, objeto de demanda, con la afirmación, según la cual, el acto procesal de presentar acusación o de demandar de un juez una decisión final que implique la adjudicación de responsabilidad penal no implica administrar justicia, como puede constatarse en la figura de la querella, donde es el ciudadano quien ejerce la acción penal.

Para finalizar, los intervenientes realizan una síntesis de los principales aspectos que esta Corporación ha establecido en torno al tema del examen de constitucionalidad frente a los actos legislativos y, a partir de lo anterior, proponen un análisis del artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011, cuyo resultado final es que el contenido normativo impugnado no implica una sustitución de la Constitución, sino que, por el contrario, materializa principios fundantes del ordenamiento constitucional colombiano como el acceso a la administración de justicia, el derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos de las víctimas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de constitucionalidad número 5516 en el proceso de la referencia. La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse sobre el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011.
2. Según el concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional no tiene competencia para juzgar la exequibilidad de los actos legislativos por razones distintas a las de procedimiento. El Procurador General señaló que la teoría de la sustitución de la constitución no tiene fundamento en el Texto Superior y que la Corte únicamente puede examinar el trámite señalado en el artículo 375 de la Carta, en el que, en forma alguna, se fijan límites sustanciales al legislador para reformar el texto constitucional, ni “mucho menos se establece una cláusula abierta de conformidad con la cual la Corte Constitucional puede establecer (lo que no ha hecho hasta el momento) cuáles son los elementos esenciales definitorios de la Carta Política que el Congreso de la República, como constituyente derivado, no puede modificar”.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Antes de abordar de fondo los cargos de la demanda, y tomando en cuenta que diversas

intervenciones y muy especialmente la del Defensor del Pueblo plantean que la demanda no cumple los especiales requisitos para construir un cargo por un presunto exceso en el ejercicio del poder de reforma de la Constitución por parte del Congreso de la República, la Sala considera necesario abordar, como cuestiones previas, los problemas de (i) caducidad de la acción, y (ii) aptitud de la demanda.

Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

1. El artículo 379 de la Constitución Política dispone que la acción pública contra actos reformatorios de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 06 de 2011, “por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1º del artículo 251 de la Constitución Política” fue publicado en el Diario Oficial No. 48.263 de 24 de noviembre de 2011 y corregido mediante el Decreto 379 de 2012, publicado en el Diario Oficial No. 48.345 de 16 de febrero de 2012. A su turno, la demanda que se estudia se presentó el 3 de noviembre de 2012. En consecuencia, no se ha producido la caducidad en el caso objeto de estudio.

Aptitud de la demanda.

1. De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

2. El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar, de una parte, que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República, bien sea en la adopción de las leyes, bien sea en el ejercicio del poder de reforma, como constituyente derivado; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen

seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad.

3. Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) claras, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuirseles; (iii) específicas, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada[2].

4. Cuando una demanda de inconstitucionalidad se dirige a cuestionar la conformidad de un acto legislativo con la Carta por un supuesto desbordamiento de la competencia del constituyente derivado, debe cumplir estos requisitos, adaptando además su argumentación a las especiales características del juicio de sustitución, las cuales se explican en los siguientes párrafos.

5. El artículo 379 Superior[3] dispone que los actos de reforma de la Constitución solo pueden ser declarados inconstitucionales cuando desconozcan los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución para su expedición[4]. En similar sentido, el artículo 241 (numeral 1º)[5] de la Carta, relativo a las funciones de la Corte Constitucional como órgano encargado de conservar la supremacía e integridad de la Constitución Política, prevé que la Corte tiene la función de decidir las demandas contra este tipo de actos por vicios de procedimiento en su formación.

6. En la sentencia C-551 de 2003 este Tribunal analizó por primera vez la constitucionalidad de una ley convocatoria a referendo[6]. Ese control es previo al pronunciamiento popular, de manera que la Corte no parte de los cargos presentados por los ciudadanos sino que debe efectuar de manera autónoma el estudio de

constitucionalidad, partiendo de la verificación de su propia competencia.

En primer término, aclaró la Corte que el artículo 379 (ya mencionado), no puede interpretarse literalmente, pues no todos los requisitos para la formación de los actos de reforma se encuentran en el Título XIII de la Carta[7]. Posteriormente, abordó el alcance de la expresión “vicios de procedimiento en su formación” y, particularmente, indagó si ello incluye un estudio sobre la competencia del órgano que promulga el acto.

Planteó entonces que la competencia se proyecta tanto sobre el procedimiento como sobre el contenido material del acto, y precisó que se trata de una condición previa al procedimiento, pues en un Estado de Derecho ningún procedimiento, por riguroso que sea, puede reclamar validez si es adelantado por un órgano incompetente. En relación con el contenido material, la relación es evidente porque no cualquier órgano estatal se encuentra habilitado para dictar un contenido normativo determinado.

“21- (...) Un vicio de competencia se proyecta tanto sobre el contenido material de la disposición controlada, como sobre el trámite, pues es un pilar básico de ambos, ya que para que un acto jurídico expedido por una autoridad pública sea regular y válido es necesario que la autoridad realice el trámite señalado por el ordenamiento, pero que además esté facultada para dictar ciertos contenidos normativos (...) la doctrina como la jurisprudencia han señalado (...) que la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable (...) Cuando la Constitución adjudica a la Corte el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional en general, y de una ley que convoca un referendo en particular, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia” [8].

7. Surge entonces la necesidad de definir cuál es la competencia de los órganos habilitados para adelantar reformas constitucionales. A partir de la literalidad del artículo 374 Superior, disposición que se refiere explícitamente a la reforma del texto constitucional; y de la distinción que la doctrina y la teoría política establecen entre poder constituyente

originario y poder constituyente derivado, la Corporación precisó que, mientras el primero inicia la construcción integral del orden político y por lo tanto no se encuentra atado a las regulaciones constitucionales previas, el segundo actúa dentro de las facultades y el marco normativo que la Constitución vigente -y objeto de modificación- le señala, al plantear las vías o mecanismos de reforma legítimos. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 374 de la Constitución Política[9], tiene la facultad de reformar la Constitución, pero no de sustituirla:

“(... El) artículo 374 de la Carta señala que “la Constitución podrá ser reformada (...) De manera literal resulta entonces claro que lo único que la Carta autoriza es que se reforme la Constitución vigente, pero no establece que ésta puede ser sustituida por otra Constitución. Al limitar la competencia del poder reformatorio a modificar la Constitución de 1991, debe entenderse que la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución (...) Nótese entonces que el texto constitucional colombiano, si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución (...)”

8. Cuando el Congreso de la República excede su competencia en ejercicio del poder de reforma, sustituyendo la Constitución bajo el pretexto de modificar alguna de sus disposiciones, el acto legislativo adolece de un vicio, pues fue promulgado por un órgano incompetente para hacerlo. Como ese vicio se proyecta tanto sobre el procedimiento como sobre el contenido material del acto, la Corte es competente para controlar su conformidad con la Constitución.

9. El concepto de sustitución de la Constitución, según lo ha expresado reiteradamente la jurisprudencia de la Corte se encuentra en permanente construcción. Sin embargo, es posible indicar, sin entrar en una rígida categorización, que esta se produce cuando se modifica con tal intensidad la fisonomía de la organización política que es imposible reconocerla. Además, la identidad de la Carta puede apreciarse a partir de ejes que la definen; estos no son los principios y reglas contenidos en las distintas disposiciones que componen el orden constitucional, sino elementos estructurales cuya existencia se infiere a

partir de la interpretación sistemática de diversos postulados superiores y que -según se expresó- reflejan la naturaleza del orden político y jurídico colombiano.

10. En la sentencia C-1200 de 2003, la Corporación decidió declararse inhibida para estudiar la demanda dirigida contra el Acto Legislativo 03 de 2002[10], por medio del cual se incorporó el sistema penal con tendencia acusatoria al orden jurídico colombiano. En esa providencia, la Corte efectuó relevantes precisiones sobre la naturaleza del vicio de competencia por sustitución de la Constitución, y las cargas argumentativas que deben asumir los ciudadanos que elevan demandas por ese motivo contra actos de reforma de la Carta.

La decisión inhibitoria adoptada en esa oportunidad tuvo como uno de sus fundamentos centrales la consideración según la cual plantear un juicio de conformidad material entre un acto legislativo y una disposición concreta de la Constitución resultaba improcedente, puesto que el primero se incorpora a la segunda con idéntica jerarquía a la de las normas vigentes.

11. Un aporte esencial de la sentencia C-1200 de 2003 en la comprensión del juicio de sustitución por exceso en el ejercicio del poder de reforma, fue la reflexión sobre la importancia de la reforma constitucional para la preservación del orden jurídico. En esa dirección, explicó este Tribunal que la reforma constitucional no debe percibirse, en principio, como un atentado contra el orden constitucional sino, muy por el contrario, como un medio para su conservación, mediante la adaptación de las normas superiores a las necesidades políticas y sociales de cada momento histórico, lo que explica algunas de las características del juicio de sustitución.[11] La reforma -explicó la Corte- es una válvula de escape que permite mantener la organización política mediante cauces institucionales, en lugar de propiciar el brusco rompimiento de la institucionalidad que produciría un orden superior de absoluta rigidez.

12. Bajo esa orientación, la sentencia citada presentó relevantes consideraciones sobre (i) la distinción entre reforma y sustitución esbozada en la Carta de 1991; (ii) la diferencia entre juicio de sustitución y juicio de intangibilidad (asociado a la existencia de cláusulas pétreas), así como (iii) la improcedencia de cargos por violación material de la Carta, y (iv) las cargas argumentativas que debe asumir el actor que pretenda censurar un Acto

Legislativo por motivos de competencia[12]:

“(...) La Corte hace énfasis en que la Constitución de 1991 no estableció normas pétreas ni principios intangibles (...) [13] La insustituibilidad [prohibición de sustitución] es distinta inclusive a la manifestación más amplia de intangibilidad [prohibición de modificación de determinadas reglas o principios superiores]. En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental o, en su sentido más amplio, afectar uno de los principios definitorios de la Constitución. La prohibición de sustitución impide transformar cierta Constitución en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue remplazada por otra, so pretexto de reformarla.

(...)

“[Por otra parte] se advierte que (...) la diferencia entre violación de la Constitución y sustitución de la Constitución no es de grado sino de naturaleza. La violación de la Constitución consiste en la contradicción entre la norma superior y otra norma considerada inferior y sujeta a lo dispuesto por la norma superior. Si se aplicara el concepto de violación al control de las modificaciones a la Constitución, toda reforma constitucional al contradecir lo que dice la norma constitucional por ella reformada sería violatoria de la Constitución”.

13. Metodológicamente, desde las sentencias C-970 y C-971 de 2004 y C-1040 de 2005, la Corporación propuso esquematizar el desarrollo de un juicio de sustitución en la forma de un silogismo, cuya premisa mayor corresponde al eje definitorio de la Carta presuntamente alterado; la premisa menor involucra una descripción del contenido normativo del Acto Legislativo estudiado, y la conclusión se dirige a determinar si la incidencia del acto reformatorio en la Constitución comporta el desplazamiento definitivo de esos ejes y, por lo tanto, la pretendida reforma sustituye el Texto Superior vigente:

“4.1. Como premisa mayor en el anterior análisis, es necesario enunciar aquellos aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformatorio. Ello permite a la Corte establecer los parámetros normativos aplicables al examen de constitucionalidad del acto acusado. || Se trata de un enunciado específico, que no se limita a plantear los aspectos que de manera general tiene una determinada institución en el constitucionalismo contemporáneo, sino la manera particular como un

elemento definitorio ha sido configurado en la Constitución colombiana y que, por consiguiente, hace parte de su identidad.

4.2. Procede luego el examen del acto acusado, para establecer cual es su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, a partir de las cuales se han aislado los parámetros normativos del control.

4.3. Al contrastar las anteriores premisas con el criterio de juzgamiento que se ha señalado por la Corte, esto es, la verificación de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, será posible determinar si se ha incurrido o no en un vicio de competencia".

14. La naturaleza del juicio de sustitución y su desarrollo metodológico implican también cargas argumentativas mínimas que deben asumir los demandantes, las cuales, sin desfigurar el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sí exceden las de la censura de normas de naturaleza legal por violación material de la Constitución. Así, en la decisión citada se explicó:

"(...) cuando un ciudadano demanda una reforma constitucional por considerarla inconstitucional tiene la carga argumental de demostrar que la magnitud y trascendencia de dicha reforma conducen a que la Constitución haya sido sustituida por otra. No basta con argumentar que se violó una cláusula constitucional preexistente, ni con mostrar que la reforma creó una excepción a una norma superior o que estableció una limitación o restricción frente al orden constitucional anterior. El actor no puede pedirle a la Corte Constitucional que ejerza un control material ordinario de la reforma como si ésta fuera inferior a la Constitución. Esto es fundamental para delimitar el alcance del control atribuido al juez constitucional". (Carga del demandante según la C-1200/03).

15. Las reglas y parámetros recién descritos fueron sistematizados finalmente en la decisión C-1040 de 2005, en la que se analizó la ley convocatoria a referendo para aprobar la reelección presidencial inmediata, así:

"(...) Las diferencias fundamentales que distinguen al juicio de sustitución de [los juicios de intangibilidad y de violación material de la Carta] residen en que la premisa mayor del juicio de sustitución no está específicamente plasmada en un artículo de la Constitución, sino

que es toda la Constitución entendida a la luz de los elementos esenciales que definen su identidad. (...) En el juicio de sustitución no se verifica si existe una contradicción entre normas (...), ni se registra si se presenta la violación de un principio o regla intocable (...), sino que (...) (a) se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, (b) se analiza si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, (c) se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles.

(...) Para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, -para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte. Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro -no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado- y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior.

(...) resulta posible introducir reformas sustanciales a la Constitución, que alteren su estructura básica o los principios fundamentales en ella contenidos, pero que puedan, sin embargo, entenderse como incorporadas a ella (...)".[14]

16. En la sentencia C-588 de 2009, la Corporación mostró interés por profundizar en distintos tipos de eventuales afectaciones a la Carta, derivadas del ejercicio del poder de reforma, con el propósito de establecer si podrían configurar una sustitución de la

Constitución. A manera de síntesis, estas fueron las conclusiones a las que arribó la Sala Plena en esa oportunidad:

La destrucción de la Constitución difiere tanto de la reforma como de la sustitución, pues implica la eliminación de la Carta vigente, y del poder constituyente que le dio origen (i); la supresión implica la terminación del orden político sentado por ella, aunque conservando el poder que le dio nacimiento “[lo que] aproxima esta noción al concepto de sustitución (...) sustitución total” (ii); el quebrantamiento supone una violación de alguno de sus contenidos normativos, razón por la cual no es compatible con el concepto de sustitución, salvo de manera excepcional, casos en que la modificación de ese específico contenido implique también la grave alteración de un eje definitorio de la Carta, aspecto que deberá demostrarse plenamente, recordando siempre que el juicio a realizar no es de intangibilidad de principios y normas constitucionales, sino de insustituibilidad de la Constitución[15] (iii); y la suspensión podría operar bajo dos modalidades. Una, cuando la propia Carta lo autoriza, como sería el caso de los estados de excepción, evento en que sería válida siempre que se respete el cauce constitucional pertinente; y otra, cuando, por fuera de los eventos explícitamente permitidos, la reforma implica la pérdida temporal de efectos de elementos estructurales del Texto Superior[16] (iv).

17. También en esa providencia (C-588/09) se estudió el fenómeno de falta de eficacia de la reforma, concepto utilizado por este Tribunal para aludir a los eventos en que, invocando el poder de reforma, no se plantea una modificación de la Carta, sino que se adoptan decisiones de carácter puramente político, y destinadas a favorecer a personas determinadas o a regir en eventos específicos, y no de manera general y abstracta. Esto es, cuando se esconden bajo el manto de la reforma decisiones ad hoc.

18. La sentencia C-288 de 2012 decidió recordar la importancia de la auto restricción judicial en el desarrollo del juicio de sustitución, así como las especiales cargas argumentativas que deben satisfacer las demandas que invoquen vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma.

Retomando la importancia de la reforma constitucional como mecanismo para la conservación de las instituciones, adaptándolo a las necesidades sociales, la Corporación recalcó su deber de revisar con especial cuidado si las demandas ciudadanas se refieren en

realidad a la sustitución de la Constitución o si (erróneamente) pretenden análisis de violación material de la Carta, o de modificación de cláusulas intangibles, aspectos ajenos a su competencia.

19. En ese orden conceptual, efectuó un llamado a mantener una metodología estricta en materia de juicio de sustitución, guiada por la auto restricción judicial, y dirigida al cumplimiento de los siguientes propósitos: (i) salvaguardar la identidad de la Constitución, evitando el desplazamiento absoluto de sus ejes definitorios; (ii) permitir la adaptación de la Carta a cambios sociopolíticos de gran importancia, permitiendo así la continuidad del ordenamiento constitucional, antes que un brusco rompimiento institucional; y (iii) evitar que el juicio se confunda con un control material de las reformas constitucionales, ajeno a las competencias de la Corte. Para lograr ese triple cometido, propuso la Corporación las siguientes prevenciones:

“13.1. (...) Sin perjuicio del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, para el caso de las demandas contra actos reformatorios de la Constitución, fundadas en el reproche por la presunta sustitución de la Carta Política, el actor o actora debe cumplir con una carga argumentativa mínima, la cual esté dirigida a demostrar cómo (i) el parámetro de control está conformado por un eje definitorio de la Constitución, construido a partir de diversos preceptos del bloque de constitucionalidad, y no por una norma superior particular y específica, pues en este caso lo que se buscaría es que la Corte ejerza un control material; y (ii) la norma acusada subvierte, de forma integral, esa característica que otorga identidad de la Carta Política, de modo que el texto resultante deba comprenderse como un nuevo orden constitucional, que sustituye al reformado (...) Existe, conforme lo expuesto, una carga argumentativa particular para las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformatorios de la Carta, fundadas en la presunta sustitución de la misma (...)”

13.2. La necesidad de precisión conceptual sobre el juicio de sustitución radica en un aspecto en el que se ha insistido en esta sentencia, referido a que dicho juicio difiere de un control material de los actos legislativos, según las razones anotadas en fundamentos jurídicos anteriores. Al respecto debe la Corte advertir que la insistencia en la precisión conceptual sobre la materia radica en la facilidad en que una visión desinformada, o incluso simplemente inadvertida del tópico analizado, puede llegar a confundir ambos planos, desnaturalizando por completo la función de este Tribunal frente al estudio en sede judicial

de los actos reformatorios (...)”[17]

20. En ese sentido -y una vez más destacando la diferencia entre juicio de sustitución y juicio material de inconstitucionalidad-, se explicó que no representan sustitución parcial de la Constitución reformas que, a pesar de tocar asuntos de relevancia para la estructura del orden constitucional, no atentan contra la forma u organización política, ni la tornan en otra opuesta o integralmente diferente, como podría ocurrir ante (i) la reformulación de una norma positiva que no altere intensamente su contenido; (ii) la re conceptualización de los valores protegidos por la Carta Política, o (iii) la introducción de excepciones específicas o normas generales de la Carta, o determinadas restricciones destinadas a lograr la armonización de bienes constitucionales enfrentados[18]

21. Conclusiones relacionadas con el estudio de aptitud de la demanda:

La naturaleza del juicio de sustitución, y las subreglas recién presentadas, comportan determinadas conclusiones para el análisis de aptitud de las demandas por juicio de sustitución. Sin pretensión de exhaustividad, la Sala desea destacar las siguientes:

21.1. La “construcción” del eje definitorio de la Constitución, o su presentación, difiere de la enunciación de una o varias normas constitucionales. La obligación del demandante en la exposición de esta premisa inicial del juicio de sustitución constituye en demostrar, a partir de la interpretación sistemática de diversos enunciados del bloque de constitucionalidad, que existe un elemento estructural de la Constitución, concebida como un todo, que puede resultar afectado por la reforma constitucional objeto de estudio. De no hacerlo, la demanda puede verse afectada por falta de suficiencia, o bien puede derivar en un juicio sin especificidad, de carácter vago y general, y por ello, inepto para una decisión de fondo.

21.2. En relación con la premisa menor, o el alcance del acto legislativo, el mayor riesgo que enfrenta la demanda es incurrir en una interpretación poco razonable o demasiado subjetiva del mismo, y por lo tanto, carente de certeza. La adecuada interpretación del mismo requerirá, por supuesto, un trabajo riguroso, que involucre diversos métodos de interpretación y no se oponga a lo que razonablemente se infiere de la jurisprudencia constitucional, en aquellos pronunciamientos que resulten relevantes para el análisis del acto en cuestión. Esto último, porque la Corte es intérprete autorizada de la Constitución, y como el Acto Legislativo se incorpora a esta última, no tiene sentido interpretarlo por fuera

(o forzarlo a salir) de los parámetros normativos provenientes de la jurisprudencia constitucional. Errores en la presentación de esta segunda premisa, además de restar certeza, incidirán negativamente en la suficiencia y pertinencia de la demanda.

En esta etapa corresponde también a los actores explicar de qué manera la reforma afecta elementos estructurales de la Constitución vigente, o al orden constitucional en su integridad. Asumir este paso del juicio de manera inadecuada conlleva el riesgo de caer en juicios carentes de pertinencia, especificidad y suficiencia.

21.3. Frente al momento conclusivo del juicio, donde se determina si la incidencia del Acto Legislativo en un eje definitorio de la Constitución implica su desplazamiento definitivo y por lo tanto la sustitución de la Carta, deben mantenerse presentes, ante todo las diferencias entre sustitución, conformidad material e intangibilidad de la Carta, ampliamente expuestas en las sentencias C-1200/03, C-1040/05 y C-288/12, entre otros pronunciamientos relevantes.

21.4. Como se indicó, en principio toda reforma constitucional contradice la Constitución vigente pues precisamente el poder de reforma se emplea cuando sus titulares consideran necesario alterar el contenido actual de las normas superiores. De igual manera, la reforma constitucional supone apartarse de los propósitos del Constituyente originario, ante la necesidad de adaptar el Texto constitucional a las características sociales y políticas de cada momento histórico.

21.5. Ello tiene dos consecuencias: primero, la Corporación no puede asumir un juicio material de constitucionalidad (conformidad de una norma inferior con la Carta Política), que prive de todo sentido el poder de reforma. Las normas superiores, individualmente consideradas, no constituyen el parámetro de control en el juicio de sustitución; y segundo, ninguna disposición de la Carta, asiladamente considerada, es intocable. Cualquier cargo que se limite a acusar al acto de reformar de violar de la Carta Política, que critique la modificación de una de sus cláusulas, principios y reglas constitucionales que denuncie la creación de una excepción puntual a la regulación constitucional es impertinente[19].

21.6. Además, no cualquier alteración de un eje definitorio de la Carta implica la sustitución de esta. Debe tratarse de un desplazamiento absoluto o una alteración integral del eje (o de varios de ellos), para que se genere un vicio competencial, susceptible de privar de validez

la reforma. Como lo ha explicado la jurisprudencia, las reformas constitucionales pueden ser amplias y trascendentales, sin que ello suponga la sustitución de la Constitución, la cual se produce únicamente cuando, en virtud de la reforma, su identidad se trastoca de manera tan significativa que no puede considerarse una misma organización política a la que regía previa la reforma.

Un argumento que logre razonablemente identificar un eje de la Constitución Política, pero que pretenda la inexequibilidad del Acto Legislativo por su simple alteración carece de suficiencia.

La demanda de la referencia no es apta para un pronunciamiento de fondo. Inhibición de la Corte Constitucional.

22. Los demandantes plantean la existencia de cuatro ejes definitorios de la Constitución, todos relacionados con el sistema o los elementos básicos del modelo de persecución e investigación penal creado por el Constituyente de 1991. Para sustentar la afirmación de que se trata de ejes definitorios se concentran en repasar algunos aspectos de la discusión sostenida en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la pertinencia de un sistema de persecución penal “único”, en el cual la acción penal corresponde exclusivamente a la Fiscalía General de la Nación, órgano que hace parte de la rama judicial y, concretamente, se remiten a las intervenciones del constituyente Carlos Daniel Roca Abello que, según los actores, fueron acogidas finalmente por la mayoría y plasmadas en los artículos 116 y 250 de la Carta. Esos argumentos constituyen la premisa mayor de su demanda[20], en los términos planteados por la Corte desde la sentencia C-970 de 2004.

23. Posteriormente, señalan que esos ejes se ven desplazados al retirar a la Fiscalía General de la Nación el monopolio de la acción penal, y desconocer la prohibición de renunciar a su ejercicio, contenida en el artículo 250 de la Constitución Política; permite al Legislador desconocer la reserva constitucional para definir los elementos básicos del sistema de persecución penal, al facultarlo para establecer un sistema penal alterno; desconoce también la reserva que la Constitución establece en su artículo 116, en el sentido de que la persecución penal debe ser estatal y jurisdiccional, pues permite que la acción sea ejercida tanto por las víctimas como por autoridades administrativas.

24. Finalmente, concluyen que la reforma constitucional mencionada evidentemente

desplaza los ejes definitorios previamente identificados, pues precisamente ese fue el objetivo del constituyente derivado; agrega que lleva a la existencia de normas incompatibles en el texto constitucional, y propone que corresponde a la Corte Constitucional eliminar tales antinomias; y argumentan que la disposición acusada no cumple el test de efectividad de la reforma. Ese conjunto de razones demuestran para los actores la extra limitación del Congreso en el ejercicio del poder de reforma, y la sustitución constitucional producida por su promulgación.

25. En concepto de esta Sala, la demanda de la referencia no satisface los requisitos argumentativos mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011 porque (i) fracasa en la construcción de los cuatro ejes definitorios, pues estos se reducen a la interpretación que los actores efectúan de los artículos 116 y 250 de la Carta, con base en los trabajos preparatorios de la Asamblea Nacional Constituyente; (ii) da un alcance al acto de reforma que no se desprende de su literalidad, se torna altamente subjetivo, e involucra hipótesis futuras sobre la actuación del Congreso de la República, no susceptibles de ser juzgadas por este Tribunal; (iii) pretende el desarrollo de un juicio material de constitucionalidad, al confrontar el contenido del acto normativo 06 de 2011 con los artículos 116 y 250 de la Carta Política, o bien (iv) la solución de una presunta contradicción normativa entre el artículo 116 Superior y el Acto Legislativo demandado; ambas, pretensiones que desbordan la competencia de la Corte en el control de constitucionalidad de los actos legislativos.

25.1. Los actores fracasan en la construcción de la premisa inicial del juicio de sustitución.

La presentación de los ejes definitorios presuntamente alterados por el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011 efectuada en la demanda no es del todo clara. En algunos apartes del escrito, es difícil discernir si en realidad los actores hacen referencia a cuatro ejes, o si estos se confunden en uno solo, asociado al monopolio estatal y judicial de la acción penal. Esa deficiencia, sin embargo, no resulta insuperable, pues bien sea como cuatro ejes independientes, bien como uno solo, lo cierto es que los actores consideran que elementos estructurales de la Carta prohíben la creación de sistemas penales alternos en los que la acción penal no esté a cargo de la Fiscalía, sino que, en cambio, se asigne a autoridades administrativas o particulares.

En concepto de la Sala, a grandes rasgos no es irrazonable la interpretación que los accionantes efectúan de la Constitución Política y, especialmente de los artículos 116 y 250 (inciso 1º) en los que basan su argumentación. Pero el cargo que proponen requiere más que lineamientos generales de dos cláusulas constitucionales y, desde ese punto de vista, es insuficiente, al menos por dos razones. Primero, porque no presentan razones para explicar por qué debe considerarse que los contenidos normativos de esos dos artículos son un eje de la Constitución o en otros términos, por qué su modificación desfigura la organización política actual. Segundo, porque en atención a la naturaleza de la censura resultaba imprescindible una argumentación más detallada en relación con el concepto de monopolio de la acción penal que los demandantes atribuyen a los artículos 116 y 250 de la Carta, y sobre el cual edifican todo su razonamiento.

Ahora bien, si por monopolio de la acción penal los actores entienden exclusividad absoluta, la premisa resulta incorrecta, pues aunque su ejercicio corresponde por regla general a la Fiscalía General de la Nación, existen excepciones puntuales contenidas en la propia Carta Política. Así lo demuestran las funciones de investigación de altos funcionarios que debe asumir la Cámara de Representantes, la instrucción que se adelanta en los casos asumidos por la Justicia Penal Militar, o los procesos de conocimiento de los hechos que suelen llevar a cabo los pueblos indígenas para el juzgamiento de conductas socialmente nocivas, en ejercicio de la autonomía jurisdiccional que la Constitución les reconoce.

Esa imprecisión en este caso tiene consecuencias muy importantes porque los actores proponen que las excepciones al monopolio de la acción penal alteran la identidad de la Constitución. ¿Cómo podría ser así, si el propio constituyente originario incorporó excepciones a ese principio? La demanda no da respuesta a semejante interrogante.

Por otra parte, en la exposición de los ejes definitorios citados, los actores acuden exclusivamente al método de interpretación genético, o de estudio de los trabajos preparatorios, aunque limitándose a trascibir algunos apartes de la intervención del Constituyente Carlos Daniel Abello Roca, y a indicar que propuestas dirigidas a la implantación de sistemas penales alternativos fueron rechazadas en la Asamblea del 91.

Ello les permite concluir que para el Constituyente originario fue muy importante preservar la acción penal en cabeza de un órgano perteneciente a la rama judicial y no la existencia

de sistemas alternos. Aún si la Corte aceptara esa afirmación, de ello no se sigue que ese conjunto de principios constituya un eje definitorio de la Carta.

Es plausible esperar que los constituyentes hayan discutido con seriedad las normas que en su momento incorporaron a la Carta, pues su trabajo no es trivial sino que atañe a la definición de los elementos mínimos fundamentales de la organización política. Pero el poder de reforma existe porque la profunda reflexión inicial puede requerir una adecuación a los cambios sociales y por esa razón el constituyente derivado puede, en el marco de nuevas discusiones democráticas, adelantar una deliberación distinta y concluir que es necesario modificar, complementar o alterar tanto el propósito como los contenidos específicos de la Constitución Política. Además, debido a la inexistencia de cláusulas pétreas o intangibles en nuestro orden superior, el poder de reforma no tiene vedada la modificación contenidos normativos trascendentales y ampliamente discutidos en la Asamblea Constituyente de 1991.

No rechaza la Sala el uso de un método de interpretación determinado, o varios de ellos para la identificación de ejes estructurales de la Constitución; pero es claro que la tarea exige, en todos los casos y sin perjuicio de las demás herramientas hermenéuticas a las que acudan los actores, de una interpretación de naturaleza sistemática, que indagando el sentido de conjuntos de normas contenidas en el bloque de constitucionalidad, permita evidenciar la existencia de un eje definitorio que se proyecte claramente en la identidad del orden constitucional.

Las deficiencias en la Construcción de la premisa mayor hacen que la demanda carezca de suficiencia para un pronunciamiento de fondo y, como se explicará inciden negativamente en el desarrollo ulterior del juicio propuesto por los accionantes.

25.2. Al construir la premisa menor del juicio, la demanda presenta conclusiones que exceden ampliamente el alcance semántico de la disposición, incorporan consideraciones puramente subjetivas y solicitan el control de constitucionalidad de hipótesis futuras, improcedentes en un juicio de sustitución.

En relación con la premisa menor, los actores inician con una exposición plausible del contenido literal del acto reformatorio contenido en el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011, al considerar que otorga al Legislador la posibilidad de atribuir la acción penal a

particulares o autoridades administrativas, como en efecto se infiere de su simple lectura. Sin embargo, posteriormente plantean conclusiones que van mucho más allá de lo que permiten razonablemente inferir las premisas iniciales, o bien, se dirigen a cuestionar la eventual orientación que en el futuro dé el Legislativo al momento de desarrollarlo, lo que atenta contra la certeza de la demanda.

Así, de acuerdo con la demanda el Acto Legislativo demandado crea un sistema penal alterno, en el que las víctimas o autoridades no judiciales tienen a su cargo la acción penal, proposición que excede en mucho la lectura inicial según la cual en un conjunto de casos determinados, y bajo parámetros sentados por el constituyente derivado, víctimas y autoridades distintas de la Fiscalía podrían llegar a ejercer la acción penal. Al pasar de describir excepciones puntuales, guiadas por criterios previstos en el Acto Legislativo 06 de 2011, a la supuesta creación de un sistema penal alterno, la demanda cae en pleno subjetivismo.

De igual forma, cuando se propone en la demanda que el Legislador, al desarrollar el Acto Legislativo con base en los parámetros de naturaleza del bien jurídico y lesividad de la conducta, podría desplazar de manera absoluta y definitiva al actual ente investigador y dejar la acción penal en cabeza de las víctimas o de autoridades administrativas en todos los casos, renunciando así a los deberes estatales en materia penal y contrariando los artículos 116 y 250, inciso primero de la Constitución, los accionantes proponen hipótesis futuras que solo podrían ser juzgadas en caso de que efectivamente se expida la ley que imaginan, pero no en este momento, en el cual debe la Corte restringir su análisis al correcto ejercicio de la competencia de reforma que el propio Texto Superior confiere al constituyente derivado.

No puede la Corte juzgar lo que eventualmente podría hacer el Legislador, menos cuando en un estado de derecho debe presumirse que el órgano de representación democrática de mayor relevancia tendrá la pretensión de actuar dentro de los cauces constitucionales, ciñéndose al marco que le confiere el Acto Legislativo acusado, y atendiendo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en toda decisión que desarrolle los contenidos constitucionales.

Todo lo expuesto en este acápite, mina la certeza de la demanda.

25.3. La conclusión del juicio de sustitución que proponen los demandantes es incompatible con dos de las principales guías que atiende la Corte en el desarrollo del Juicio de Sustitución. No existen cláusulas intangibles, ni es procedente un control material de los actos legislativos.

De conformidad con la exposición de la demanda, el constituyente derivado tuvo la intención de eliminar el monopolio de la acción penal previamente establecido en cabeza de un órgano estatal y judicial, como la Fiscalía General de la Nación. Este argumento es irrelevante en el juicio de sustitución y por ese motivo, impertinente en el control de actos legislativos, pues lo único que puede demostrar es que el constituyente derivado quiso modificar una decisión del originario y así lo hizo.

No puede considerarse de manera alguna como un vicio de competencia que a la intención concreta de modificar un aspecto del sistema de persecución penal contenido en la Constitución Política, siga su efectiva alteración por parte del poder de reforma. Es ese, precisamente, su campo de acción. Suponer lo contrario implicaría sostener que existen cláusulas intangibles en el orden superior (tal vez aquellas ampliamente defendidas por el Constituyente originario como se propone en la demanda). Pero la jurisprudencia consolidada de este Tribunal tiene plenamente definido que no es ese el caso en la Constitución colombiana y que el juicio de sustitución no es un juicio de intangibilidad de normas o elementos normativos de la Carta.

Sin embargo, los actores plantean que la reforma legislativa introducida mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011 es contraria a las previsiones contenidas en los artículos 116 y 250 de la Carta Política (inciso 1º) porque, mientras la reforma habilita al Legislativo para atribuir la acción penal a particulares y autoridades distintas de la Fiscalía, el artículo 116 expresamente lo prohíbe. Por esa vía no es posible adelantar el juicio de sustitución, pues (i) como el poder de reforma actúa para modificar aspectos de la Constitución Política, las reformas constitucionales por regla general son incompatibles con los contenidos previos a la modificación; y (ii) la introducción de excepciones a principios y reglas constitucionales mediante el ejercicio del poder de reforma no es contraria al adecuado ejercicio del poder de reforma, ni se encuentra vedada al constituyente derivado.

Tanto la solicitud de adelantar un control material de una reforma constitucional, como el supuesto exceso de competencia derivado de la modificación de contenidos normativos presuntamente intangibles, son impertinentes en el juicio de sustitución. Como se explicó en los fundamentos de esta decisión, no existen cláusulas pétreas en nuestro orden constitucional, y entre el juicio material de constitucionalidad y el juicio de sustitución existe una diferencia de naturaleza. Por ello, la Corte carece de competencia para decidir sobre las inquietudes presentadas por los accionantes.

25.4. No corresponde a la Corte Constitucional solucionar eventuales antinomias normativas entre normas constitucionales.

Según se ha explicado previamente, en concepto de los demandantes el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011 genera una contradicción normativa con el artículo 116 de la Constitución Política, pues este prohíbe la investigación de delitos a particulares y autoridades administrativas, mientras la reforma permite que el Congreso asigne funciones de esa naturaleza dentro del sistema de persecución penal, por ello, consideran que debe declararse inconstitucional la reforma bajo análisis.

Todo lo expuesto en considerandos previos lleva a concluir, necesariamente, que esta solicitud es improcedente, y que afecta la pertinencia de la demanda. En el sistema jurídico colombiano, las normas constitucionales son todas de la misma jerarquía, de manera que no puede declararse la inconstitucionalidad de una de ellas por entrar en una eventual contradicción con otro mandato de la misma Constitución. Al proponer ese curso de decisión, la demanda incurre en el error ya evidenciado en la jurisprudencia uniforme de esta Corporación: trata a la reforma constitucional como si fuera una ley (inferior a la Constitución en un sistema jerárquico de normas), cuando no lo es. Se trata de un nuevo texto que ingresa al orden jurídico con idéntica jerarquía a la que poseen las normas constitucionales. Se trata, en síntesis, de normas constitucionales.

Si sus contenidos normativos en efecto entran en conflicto en un caso concreto, corresponderá entonces perseguir su armonización concreta, pero no es procedente la declaratoria de inconstitucionalidad de ninguna de esas previsiones. No existen en el ordenamiento jurídico colombiano normas constitucionales inconstitucionales.

25.5. Los demandantes proponen un test de eficacia de la reforma partiendo de una noción

incorrecta de este concepto jurídico.

Finalmente, según lo expresado en la demanda debe realizarse un test de eficacia de la reforma, pues el artículo 2º del Acto Legislativo 06 de 2011, en realidad, no alteró el contenido normativo de los artículos 116 y 250 de la Constitución Política, sino que añadió un inciso que crea excepciones incompatibles con la regulación aún vigente y prevista por el constituyente originario.

No es ese el sentido del test de eficacia al que ha aludido la Corte en decisiones previas. Ese examen se dirige a indagar si bajo el concepto de reforma pretenden escondese decisiones políticas ad hoc, es decir, limitadas a circunstancias y especialmente a ciudadanos o grupos de ciudadanos específicos, de forma que no tienen el carácter general y abstracto propio de las normas constitucionales.

La incomprensión del concepto en cuestión lleva a los actores a un argumento internamente contradictorio, pues terminan proponiendo que el Acto Legislativo 06 de 2011 sustituyó y no sustituyó la Carta Política, proposición inaceptable a la luz del principio lógico de no contradicción y, por lo tanto, carente de claridad, especificidad y suficiencia para el juicio de sustitución.

En esos términos, la demanda presenta problemas de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia insuperables. La Corporación debe entonces declararse inhibida para decidir de fondo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE para proferir decisión de fondo en relación con el artículo 2º del Acto Legislativo No. 6 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-433/13

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos exigidos para avocar examen de los presuntos vicios competenciales del constituyente derivado, por un cargo de sustitución de la constitución (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATORIO DE LA CONSTITUCIÓN-Parámetros de control (Salvamento de voto)

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN-Límites (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9402.

Demandada de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 06 de 2012, "por el cual se

reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el
la Constitución Política".

numeral 1 del artículo 251 de

Actores: Jarol Estibens Echeverry Giraldo, Shirley Triana Medina y Darío Fernando
Mosquera Guevara.

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Salvo mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-433 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del diez (10) de julio de dos mil trece (2013), en la cual este tribunal decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 06 de 2012, por ineptitud sustancial de la demanda, por las razones que a continuación expongo:

1. Disiento de la decisión adoptada por considerar que en este caso, conforme a la doctrina sostenida por este tribunal desde la Sentencia C-551 de 2003, la demanda sí cumple con los requisitos exigidos para avocar el examen de los presuntos vicios competenciales del constituyente derivado, por un cargo de sustitución de la Constitución.
2. Dada la imprecisión del parámetro de control a emplearse en una demanda contra un acto legislativo por razón de sustituir la Constitución, ya que la condición de eje definitorio de la Carta no se sabe con certeza antes de que este tribunal se pronuncie, no es dable exigir a los demandantes que procedan a precisar dicho parámetro. Y no lo es, porque esta condición es una mera hipótesis al momento de presentar la demanda, a menos que exista una decisión previa que reconozca el susodicho eje definitorio y, en tanto hipótesis sin verificar, apenas es una propuesta indicativa y no un aserto incuestionable. El mero hecho de indicar un posible parámetro no significa que lo sea, ni mucho menos que este tribunal lo reconozca como tal, pero de esto no se sigue que la demanda carezca de aptitud sustancial.
3. La dificultad para establecer o determinar el parámetro de control, valga decir, para identificar y reconocer un eje definitorio de la Carta, más allá de una propuesta hipotética, hace que los mínimos argumentativos de certeza y suficiencia sean en este caso mucho más complejos.

4. Si no hay certeza o precisión sobre el eje definitorio en la realidad, ya que ésta sólo resulta después de que este tribunal se pronuncia, no es razonable exigir al demandante que su demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, pues, se repite, la propuesta del actor es una mera hipótesis y, al momento de plantearse, no hay elementos de juicio objetivos suficientes para sostener su veracidad. Además, en este caso no se trata de una confrontación entre la norma legal y la norma constitucional, que tiene elementos objetivos en la medida en que ambas están incorporadas en textos, sino de analizar el ejercicio de la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución, a partir de una noción inacabada, como es la de los ejes definitorios de la Carta.

5. Si no hay certeza sobre el eje definitorio en la realidad y, por tanto, la proposición jurídica del actor tiene alto riesgo de ser calificada como subjetiva, el pretender que una demanda en estas condiciones tenga un alcance persuasivo capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada, en razón del desbordado ejercicio de la competencia del Congreso de la República, valga decir, que satisfaga el mínimo argumentativo de la suficiencia, es algo desmesurado. Y lo es, porque si de entrada hay serias dudas sobre el carácter de eje definitorio de la Carta del parámetro de control, valga decir, si la base del discurso es endeble, el exigir en este caso la misma suficiencia que se exige cuando se trata de la demanda de la inconstitucionalidad de una ley, abre una riesgosa compuerta al subjetivismo del juez.

6. Las anteriores circunstancias ponen en evidencia los riesgos y peligros de la doctrina de la sustitución de la Constitución. Las dificultades para precisar el parámetro de control, valga decir, el eje definitorio de la Carta, tanto en la demanda como en la sentencia, exigen hacer un replanteamiento metodológico de la misma.

7. En el evento de aceptar que la competencia de reforma de la Constitución por parte del Congreso de la República tiene límites, como los tiene, es menester identificarlos a partir de normas jurídicas precisas y no sólo a partir de ejercicios argumentativos del tribunal constitucional. Una propuesta que valdría la pena considerar es la de identificar dichos límites a partir del derecho internacional, pues más allá de las críticas que puede y debe hacerse, existe un fundamento sólido y objetivo para ello. Podría darse una nueva inteligencia al artículo 93 de la Constitución, que dispone la prevalencia en el orden interno,

del cual hace parte la propia Constitución, de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. En este contexto se enmarca la posición que he defendido de que los límites a la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución deben identificarse a partir de las normas imperativas del derecho internacional y de los convenios de derechos humanos.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

[2] Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013. Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

[3] Artículo 379, Constitución Política. “Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocatoria de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.|| La 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.”

[4] El Título XIII de la Constitución Política, hace referencia a la reforma de la Constitución Política (artículos 374 a 380.

[5] Artículo 241, Constitución Política. “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

[6] Esa revisión tiene fundamento en el Artículo 241 (numeral 2º) de la Constitución, el cual ordena a la Corte “Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la

constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

[7] “7. Cuando el artículo 379 de la Constitución establece que la convocatoria a referendo sólo podrá ser declarada inconstitucional cuando se violen los requisitos establecidos en el artículo pertinente de dicho título XIII de la Carta v.gr. el artículo 378, eso no significa que el control de la Corte sólo pueda tomar en consideración esa disposición, por la sencilla razón de que el trámite propio de la convocatoria a un referendo constitucional, no se encuentra regulado exclusivamente en el título XIII, ya que el artículo 378 superior reenvía a varias disposiciones que no hacen parte del mencionado título. Por ejemplo, cuando se habla en el artículo 378 de la iniciativa del Gobierno, habrá que determinar según el artículo 115 del Estatuto Superior quienes integran el Gobierno; circunstancia similar se presenta cuando la misma norma añade que la iniciativa puede tener origen en los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, es decir, se requiere en este caso un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva. Además, de acuerdo con el mismo artículo 155, los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite. ||La Constitución es un texto armónico que debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos pretendidos por el constituyente”.

[8] Es, en todo caso, importante mantener presentes estas precisiones de la Corte sobre la proyección material del vicio competencial en un acto normativo determinado: “24- Algunos podrían considerar que la tesis precedente es contradictoria con la doctrina desarrollada por esta Corte sobre el carácter material y no formal de los vicios de competencia en la formación de las leyes o en la expedición de los decretos fundados en facultades extraordinarias. Y efectivamente esta Corporación ha considerado que ciertos vicios de competencia, como la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, la violación de la regla de unidad de materia o de la reserva de ley orgánica, son vicios de competencia, y por ende son violaciones materiales de la Carta y no vicios de forma sujetos al término de caducidad de un año establecido por el artículo 242 superior. Conforme a esa crítica, la Corte sostuvo en esas oportunidades que el vicio de competencia es material y no formal, mientras que la presente sentencia parecería defender la tesis contraria, pues indica que los problemas de competencia configuran vicios en el procedimiento de formación del

acto sujeto a control. || 25- Un análisis más detallado muestra empero que no existe ninguna contradicción, por las siguientes dos razones: de un lado, la presente sentencia no sostiene que los vicios de competencia sean exclusivamente vicios de forma o procedimiento, sino que los problemas de competencia se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material, por cuanto la competencia es un pilar básico y un presupuesto tanto del procedimiento como del contenido de las disposiciones sujetas a control de la Corte".

[9] Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

[10] El Acto Legislativo 03 de 2002 reformó los artículos 116, 250 y 251 de la Carta, con el propósito de incorporar al orden jurídico colombiano el sistema penal con tendencia acusatoria. En el artículo 4º Transitorio, previó que si el Congreso de la República no expedía la regulación pertinente en un término perentorio, el Presidente de la República se encontraría investido de facultades extraordinarias para proferir las normas legales requeridas por el nuevo sistema, por un período de 2 meses. Precisamente esa habilitación era cuestionada por los demandantes, en virtud de la contradicción normativa que, en su concepto, surgía con el artículo 150, numeral 10º, que hace referencia al ejercicio de facultades legislativas extraordinarias por delegación del Congreso de la República.

[11] "El poder de revisión de la Constitución es una de las formas de preservar la Constitución adaptándola a la evolución de una sociedad, ajustándola a necesidades y propósitos que se han tornado imperativos o corrigiendo fallas específicas en el diseño inicial. Su función es garantizar la permanencia de la Constitución adoptada por el poder constituyente, no sustituir la Constitución por otra diferente (...) Impedir que la Constitución sea reformada es sembrar la semilla de su destrucción, lo cual va en contra de la misión del juez constitucional de defender la Constitución". C-1200/03.

[12] "[De la sentencia C-551/03 se concluye] en primer lugar, que es preciso distinguir 'entre el poder constituyente, en sentido estricto, o poder constituyente primario u originario, y el poder de reforma o poder constituyente derivado o secundario'. Esto es relevante en cuanto a la naturaleza del acto demandado en este proceso. En segundo lugar, que la Constitución de 1991 'si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles

tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución'. Esto es relevante para analizar la orientación y configuración del argumento presentado en la demanda en contra de las facultades conferidas por el acto legislativo al Presidente de la República. En tercer lugar, que 'el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución'. Esto es relevante para delimitar el ámbito del control constitucional de las reformas constitucionales así como para señalar cuándo una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra una norma reformatoria de la Carta es idónea para que el juez constitucional ejerza su competencia como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución. En cuarto lugar, que 'para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformatorio con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material'. Esto es relevante para distinguir entre el control judicial de sustitución de la Constitución y el control judicial de violación material de una cláusula de la Carta dado que los demandantes sostienen que la reforma constitucional acusada viola el artículo 150 numeral 10 como manifestación concreta del principio de la separación de poderes". (C-1200/03)

[13] "Los alcances de la intangibilidad establecida por el propio constituyente difieren en el derecho constitucional comparado. Dichos alcances obedecen a varios elementos, dentro de los cuales cabe destacar brevemente tres: la definición por el propio constituyente del criterio de intangibilidad, la enunciación constitucional de las normas intangibles y la interpretación expansiva o restrictiva de los textos de los cuales se deduce lo intangible por el juez constitucional. El mayor alcance de la intangibilidad se presenta cuando la definición del criterio de intangibilidad es amplio, las normas intangibles cubren no solo principios básicos sino derechos específicos y aspectos puntuales de la organización y distribución del poder público y el juez constitucional interpreta de manera expansiva las normas relevantes". (C-1200/03)

[14] Las características del juicio de sustitución han sido posteriormente reiteradas en diversos fallos, entre los cuales se destaca la sentencia C-141 de 2010, en la que se puede

considerar consolidada la doctrina constitucional en la materia. La exposición, sin embargo, toma como eje las sentencias C-1200 de 2002 y C-288 de 2012, porque sus consideraciones sobre las exigencias que debe satisfacer una demanda contra un acto legislativo por razones de competencia, resultan especialmente apropiadas para el estudio del caso concreto.

[15] En otras palabras, el quebrantamiento o “rotura” de la Constitución puede, en las circunstancias de una situación específica, conducir a la sustitución de la Carta, trátese de sustitución parcial o total, como, incluso, lo ha admitido la Corte Constitucional al precisar que para que se produzca la sustitución no basta “limitarse a señalar la inclusión de excepciones o restricciones introducidas por la reforma a la Constitución” puesto que, además, se debe analizar si esas excepciones o restricciones constituyen, en su conjunto, “una modificación de tal magnitud y trascendencia que resulta manifiesto que la Constitución original ha sido reemplazada por una completamente diferente dado que las enmiendas representan una sustitución total o parcial de la misma”

[16] Precisamente, en el fallo al que se hace referencia, concluyó la Corte que al prever una incorporación en carrera de quienes ocupaban cargos de carrera en provisionalidad, por una sola vez, y bajo determinadas condiciones, implicaba dejar sin efecto un eje estructural de la Constitución, en relación con el acceso a los cargos públicos, erigido, además, sobre los principios de igualdad y mérito.

[17] Corte Constitucional, sentencia C-1200/03.

[18] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1200/03.

[19] Retomando consideraciones de la sentencia C-588/09, sobre el quebrantamiento de la Constitución, ello no significa que, en casos excepcionales, la sola modificación de una cláusula comporte la alteración definitiva de un eje definitorio de la Carta; sino que la demanda debe demostrar lo segundo, no lo primero.

[20] Los demandantes también hace alusiones a los artículos 251 y 252 que, finalmente, no desarrollan.