

NOTA DE LA RELATORIA. SE CORRIGE ERROR MECANOGRAFICO EN LA SENTENCIA C-472 DE 2006 MEDIANTE AUTO 255 DE 2006

Sentencia C-472/06

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte Constitucional para conocer de demandas por vicio de competencia en la expedición de actos legislativos

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Límites

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia de la Corte Constitucional/CLAUSULAS PETREAS O INTANGIBLES EN LA CONSTITUCION DE 1991-Inexistencia

En la sentencia C-1040 de 2005 la Corte recogió los criterios sentados por la jurisprudencia en cuanto al concepto de sustitución de la Constitución. a). Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales. b) Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta. c) Que para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad. d) Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello. e) Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución. f) Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución.

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

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

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

INHIBICION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS MATERIALES-Incompetencia de la Corte Constitucional

Lo que pretende la demanda es que se verifique el contenido material de las disposiciones demandadas del Acto Legislativo 01 de 2005 a la luz de normas internacionales que se señalan como derechos fundamentales de carácter laboral. Sin embargo, la demanda no indica cómo la inclusión de las disposiciones demandadas sustituye la Constitución. De acuerdo a lo anterior no es posible para la Corte Constitucional revisar los cargos planteados por los demandantes, en los que se solicita un control material de algunos apartes normativos del Acto Legislativo 01 de 2005 frente a tratados de derecho internacional. En consecuencia la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse sobre dicho cargos por falta de

competencia.

Referencia: expedientes D-6057 y D-6072

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

Demandantes: Luis Agustín Castillo Zárate y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Agustín Castillo Zárate, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra el Art. 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política, a la cual correspondió el Expediente D- 6057.

A su turno, los ciudadanos Jaime Aristizábal Tobón, William Trejos Molina, José Vicente López Acero, Luis Roberto Espitia Moreno, Oscar Alveiro Vallejo Giraldo, Gonzalo Vargas Alvarez, Ana Isabel Aguilar Rendón, Flor Angela Cadavid Bedoya y Manuel Antonio Muñoz Uribe, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda contra el Art. 1º (parcial) del citado Acto Legislativo 01 de 2005, a la cual correspondió el Expediente D-6072.

Según constancia de 18 de Noviembre de 2005 de la Secretaría General de esta corporación, la Sala Plena de la misma, en sesión llevada a cabo el 17 de Noviembre de 2005, resolvió acumular el Expediente D-6072 al Expediente D-6057 con el fin de que fueran tramitados conjuntamente y se decidieran mediante una sola sentencia.

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

## II. NORMA DEMANDADA 1

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

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 20052

(julio 22)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.

“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”.

“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido”.

“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados”.

“Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”.

“Parágrafo 2o. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.

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

“Parágrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010”.

“Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”.

“Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.

“Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen”.

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

“Parágrafo transitorio 6o. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”.

### III. DEMANDAS

#### 1. Demanda D-6057

El demandante considera que la disposición acusada quebranta los Arts. 132 y 133 de la Constitución Política, argumentando lo siguiente:

Afirma que el Congreso de la República actual deja de serlo en el año 2006 y “es incompetente para expedir, como lo hizo, un acto legislativo con vigencia ‘a partir del 31 de julio de 2010’, fecha en la cual habrá otro congreso, que será el entonces competente para legislar y para reformar la Constitución en ese momento”. Agrega que la reforma constitucional introducida debe entrar a regir ahora y no después.

Expresa que el efecto ultraactivo de la reforma constitucional fue establecido para beneficiar a un grupo de congresistas, lo cual constituye un vicio de procedimiento contrario a lo dispuesto en el Art. 133 superior en virtud del cual aquellos deben actuar consultando la justicia y el bien común.

## 2. Demanda D-6072

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los demandantes consideran infringidos los Arts. 53, 58, 93 y 94 de la Constitución y normas integrantes del bloque de constitucionalidad en materia laboral, con los siguientes fundamentos:

Sostienen que la nueva Constitución de 1991 conservó la protección de los derechos adquiridos con justo título y que uno de éstos es el contrato de trabajo, al cual se integran las cláusulas convencionales una vez cumplido el requisito de su depósito en los organismos estatales competentes.

A continuación hacen un recuento de los principales convenios suscritos por el Estado colombiano en materia laboral y manifiestan que la Corte Constitucional ha considerado que algunos de ellos integran el bloque de constitucionalidad.

Expresan que “(...) para que pudiera reformarse la Constitución, en este caso adicionando el artículo 48 de la Carta en el sentido de prohibir la negociación y contratación colectiva en materia de pensiones, tanto en el sector privado como en el público, así se trate de trabajadores oficiales o empleados públicos, era necesario un requisito de procedibilidad para adquirir competencia, dos pilares fundamentales del debido proceso legislativo: no solamente denunciar los Convenios relativos a la negociación y contratación colectiva, sino también desvincularse previamente de la Organización Internacional del Trabajo OIT, órgano especializado de las Naciones Unidas, procedimiento que aún no se ha realizado en el Congreso de Colombia, sin lo cual esta rama del poder no ha adquirido competencia, violando de esta manera sus obligaciones internacionales”.

“Y aún en la hipótesis de haber denunciado los Convenios y de haberse desvinculado el Estado Colombiano de la OIT, se precisaba además la derogatoria previa del artículo 94 de la constitución sobre ingreso de todos los Derechos Humanos a la normatividad interna de Colombia, y como los Convenios de la OIT, 87, 98, 151 y 154 son tratados de Derechos Humanos Laborales, ingresaron a la normatividad interna del país por esta misma disposición”.

Afirman que, de otro lado, los convenios de la OIT no admiten reservas y deben ratificarse, cumplirse y terminarse en su totalidad, lo cual indica que no admiten denuncia parcial.

Manifiestan que el Estado no ha permitido el desarrollo de la negociación colectiva con los empleados públicos y que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se han resistido a su aplicación con el argumento de que tales servidores no pueden presentar sino solicitudes respetuosas a sus empleadores y no pliegos de peticiones. Dicen que tales corporaciones agregan que la Corte Constitucional declaró exequible el Art. 416 del C. S. T. mediante la Sentencia C-110 de 1994 pero olvidan que la ratificación de los Convenios 151 y

154 fue posterior a dicha sentencia.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del sindicato Unión Sindical Obrera -USO, Subdirectiva Medellín

Mediante escrito presentado el 20 de Enero de 2006, el ciudadano Eladio Echavarría Agudelo, obrando en nombre del sindicato Unión Sindical Obrera -USO, Subdirectiva Medellín, manifiesta que coadyuva la demanda correspondiente al Expediente D-6072.

##### 2. Intervención del Sindicato de Trabajadores y Empleados de Servicios Públicos, Autónomas e Institutos Descentralizados de Colombia - SINTRAEMSDES, Subdirectiva Medellín.

Mediante escrito radicado el 20 de Enero de 2006, el ciudadano César Celis Rodríguez, actuando en representación del Sindicato de Trabajadores y Empleados de Servicios Públicos, Autónomas e Institutos Descentralizados de Colombia - SINTRAEMSDES, Subdirectiva Medellín, manifiesta que coadyuva la demanda correspondiente al Expediente D-6072.

Afirma que el acto legislativo acusado vulnera los principios de la autonomía sindical y la autonomía empresarial, al negar la posibilidad de crear derechos referentes a la seguridad social y reitera que aquel infringe convenios internacionales sobre el trabajo ratificados por el Estado colombiano y que forman parte del bloque de constitucionalidad.

### 3. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT, Subdirectiva Antioquia

Mediante escrito recibido el 20 de Enero de 2006, el ciudadano Carlos Julio Díaz Lotero, obrando en nombre de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT, Subdirectiva Antioquia, manifiesta que coadyuva la demanda correspondiente al Expediente D-6072 y reitera las ideas generales de la misma.

### 4. Intervención del demandante José Vicente López Acero y de otros ciudadanos

Por medio de escrito presentado el 20 de Enero de 2006, el ciudadano José Vicente López Acero, demandante en la demanda D-6072, manifiesta que remite a esta corporación 1232 firmas de coadyuvancia de aquella.

### 5. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

Por medio de escrito radicado el 20 de Enero de 2006, el ciudadano Hernán Puyo Falla, actuando en representación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

Expresa que de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 241, Num. 1º, y 379 de la Constitución, la competencia de la Corte Constitucional en materia de actos reformativos de la Constitución está circunscrita al control de los vicios de procedimiento en su formación y que aquella lo ha considerado así en varios pronunciamientos.

Sostiene que el Acto Legislativo 01 de 2005 no vulnera lo establecido en el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (1949), en cuanto conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional ambos tienen una misma categoría jurídica.

Enuncia que la voluntad del reformador de la Constitución expresada en el acto acusado, de sustraer de la negociación laboral los asuntos pensionales, no es más que la respuesta a los graves inconvenientes económicos y sociales que ha enfrentado el sistema pensional por carencia de recursos, además de la importancia que representa el hecho de que todas las personas estén cobijadas por un régimen uniforme que evite discriminaciones e inequidades.

Arguye que con la interpretación que del Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva hacen los actores, nada sería susceptible de ser regulado por el legislador o el constituyente en materia laboral y de seguridad social por cuanto sólo sería posible hacerlo por los empleadores y los trabajadores mediante la contratación colectiva.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Indica que, por tanto, no tiene validez jurídica la consideración de que con anterioridad a la reforma constitucional demandada el Estado colombiano debió denunciar los tratados señalados por el demandante y retirarse de la OIT, pues ello equivale a afirmar que el desarrollo del ordenamiento jurídico del Estado colombiano es incompatible con el desarrollo de las relaciones internacionales del mismo, lo cual no es aceptable.

## 6. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Mediante escrito presentado el 20 de Enero de 2006, la ciudadana Gloria Cecilia Valbuena Torres, obrando en nombre del Ministerio de la Protección Social, solicita a la Corte que deseche los cargos formulados, con los siguientes fundamentos:

Asevera que la Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que carece de competencia para conocer del fondo de un acto legislativo y que sólo tiene aquella en los casos en los que no se trata de modificaciones del texto constitucional sino de sustitución o derogación de la misma. Añade que en este caso la carga del demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso.

Señala que en este caso en modo alguno se presenta una sustitución o destrucción de la Constitución de 1991, sino una mera modificación del Art. 48 que, por lo demás, sólo se adiciona, y que el contenido de dicho artículo no constituye un pilar del Estado colombiano.

Afirma que los parágrafos 2º y transitorio 3º del Acto Legislativo demandado no violan normas de Derecho Internacional en materia de negociación colectiva laboral y que el derecho a dicha negociación no es absoluto y tiene limitaciones que la ley impone tomando en consideración principios e intereses superiores, como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, en la cual estimó que la limitación a las pensiones o a la negociación sobre el sistema pensional no vulnera tratados internacionales ni la Constitución.

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

Expone que el contenido del Acto Legislativo acusado de violar el derecho al trabajo y a la negociación colectiva no representa una sustitución de la Constitución, de acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional.

Por otra parte, en relación con el cargo sobre la falta de competencia del Congreso de la República para adoptar una legislación cuya vigencia se inicia en el año 2010, sostiene que debe ser desechado por ineptitud sustantiva de la demanda, teniendo en cuenta que no se señalan las normas constitucionales que se estarían sustituyendo ni se expresa en qué consistiría la extralimitación del Congreso de la República, y que se trata de la inconformidad del actor frente a la decisión tomada por el constituyente en el sentido de permitir un período adicional de vigencia de las normas anteriores, pues en la personal opinión de aquel sólo se explicaría por el beneficio que genera a los actuales miembros del Congreso de la República.

Enuncia que la razón que llevó al legislador a prever el mencionado plazo consiste en la necesidad de proteger las expectativas de las personas próximas a pensionarse, para no desconocer el principio de la confianza legítima, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## 7. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por medio de escrito presentado el 20 de Enero de 2006, el ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con las siguientes razones:

Manifiesta que los actores se limitan a enunciar que el Acto Legislativo 01 de 2005 en los apartes demandados contradice los tratados internacionales citados en el texto de la demanda, así como a afirmar que dicha reforma constitucional es una vergüenza para el Estado colombiano ante la comunidad internacional, pero en ningún momento explican dicha contradicción. Por tanto, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

Arguye que la Constitución Política no estableció límites a la actuación del Congreso como constituyente y que normalmente, a diferencia del constituyente originario, el poder constituyente derivado está sujeto a procedimientos especiales para la reforma de la Constitución de los que no puede sustraerse, pero es claro que la Carta Política no contiene normas intangibles ni cláusulas pétreas, a diferencia de los que ocurre en otras constituciones en las que el constituyente derivado tiene también límites expresos consagrados en su articulado y que no le es dado revisar al constituyente derivado.

Estima que de las exposiciones de motivos y las ponencias correspondientes se deduce que para la Asamblea Constituyente de 1991 fue claro que la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de las reformas constitucionales se limita a los vicios de procedimiento, sin que le sea posible entrar a decidir sobre el contenido de dichas reformas.

Sostiene que la Constitución misma en su Art. 377 prevé los casos en los cuales, por su especial importancia, el contenido de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso puede ser sometido a aprobación del pueblo mediante un referendo si así lo solicita, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integren el censo electoral.

Indica que, no obstante lo anterior, en la medida en que la Corte Constitucional ha sostenido en algunos eventos que puede revisar algunos aspectos de fondo, pero sólo en aquellos

casos en que realmente no se trata de una reforma de la Carta sino de una sustitución de la misma, pues lo que hay allí es un vicio de competencia, en el presente caso no existe posibilidad alguna de sostener que la modificación contenida en el acto acusado constituye una sustitución de la Carta.

Afirma que cuando se trata de atacar un acto legislativo por su contenido no basta confrontarlo con algunas normas constitucionales, o con algunos principios, sino que es menester determinar los perfiles definatorios de la Constitución Política, de la organización política que ella establece, para con base en ello concluir que se está sustituyendo la Carta.

Expresa que en el presente caso el actor simplemente confronta el acto legislativo con los Arts. 53, 58, 93 y 94 de la Constitución Política y los tratados internacionales citados en la demanda, sin establecer la violación de los principios o valores fundamentales necesarios para preservar la identidad de la Constitución misma. Agrega que en este orden de ideas, aun aceptando para efectos estrictamente ilustrativos que dichos tratados integran efectivamente el bloque de constitucionalidad, lo cierto es que aun en este evento la Corte Constitucional carecería de competencia para realizar este control material de constitucionalidad.

Respecto del alcance y propósitos del Acto Legislativo 01 de 2005, expone que ante la delicada situación en que se encontraba el Sistema General de Pensiones, el Gobierno Nacional decidió implementar medidas concretas tendientes a definir un marco constitucional y legal más restrictivo pero consecuente con la realidad económica y financiera que debía enfrentar el sistema en el presente y en el futuro y que así se desprende de la correspondiente exposición de motivos, que cita.

De otro lado, enuncia que los actores exponen en términos generales que al limitar la posibilidad de negociar colectivamente asuntos relativos a las pensiones de los trabajadores

se estaría limitando el derecho a la negociación colectiva y la asociación sindical. Sin embargo, aquellos desconocen que:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- El Sistema de Seguridad Social en nuestro país se fundamenta en el principio constitucional de la universalidad (Art. 48 C. Pol.), el cual pretende garantizar el acceso al mismo a todos los colombianos, independientemente de si cuentan o no con vinculación laboral, razón por la cual, con el fin de garantizar la estabilidad misma del sistema, es perfectamente válido definir un marco legal cerrado que excluya la posibilidad de negociar colectivamente asuntos relativos al Sistema General, específicamente en materia pensional.

Finalmente, manifiesta que los demandantes consideran que existe un vicio en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005, en la medida en que el Congreso de la República carecería de competencia para tramitar esta reforma hasta tanto se denunciaran los tratados internacionales que alega vulnerados y el Estado colombiano se hubiera desvinculado de la OIT y que al respecto no se considera pertinente ahondar en consideraciones diferentes a que desde ningún punto de vista la reforma constitucional en estudio desconoce los tratados internacionales de la OIT en materia de asociación y negociación sindical, ni ningún otro acuerdo internacional del cual sea parte el Estado colombiano.

## 8. Intervención extemporánea

El ciudadano Luis Norberto Ríos Navarro presentó escrito de intervención el 16 de Febrero de 2006, el cual no será tenido en cuenta por ser extemporáneo.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 4033 presentado el 14 de Febrero de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, pide a la Corte: i) que se declare inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del Art. 1, párrafos 1, 4 y 6 (parcial) y párrafos transitorios 2 y 3 (parcial), del Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda D-6057, y ii) declararse inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del Art. 1, párrafos 2 y transitorio 3, del Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda D-6072, y, en subsidio, declarar la exequibilidad de estas últimas disposiciones, con base en lo siguiente:

Dictamina que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando el cuestionamiento de inconstitucionalidad tenga como sustento el desconocimiento a los límites de la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución, el demandante debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente que la respectiva modificación constitucional no es tal sino una sustitución de aquella.

Afirma que, según la Corte, el poder de reforma constitucional está limitado y aunque la Constitución no contiene cláusulas pétreas o inmodificables explícitas, no autoriza tampoco la sustitución de la Constitución. Añade que para saber si en el ejercicio del poder de reforma se 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 los que surgen del bloque de constitucionalidad, pero ello no significa que la Corte adquiera competencia para comparar una norma de la reforma con una norma o principio constitucional, pues esto equivaldría a ejercer un control material que le está vedado.

En relación con la demanda D-6057, según la cual existe un vicio de competencia y de procedimiento del Congreso, en cuanto no es viable que expida una reforma a la Constitución que entre en vigencia 5 años después de su promulgación, ni que autorice la prórroga de un régimen pensional especial, conceptúa que no existe limitación constitucional de la competencia del Congreso para determinar la entrada en vigencia de un acto legislativo, puesto que dicha competencia hace parte de la potestad de configuración de aquel en materia normativa. Agrega que el demandante no cumplió la carga de argumentación exigida para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo cual la Corte debe inhibirse de adoptar decisión de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Respecto de la demanda D-6072, arguye que los cargos se pueden concretar en la eventual violación del derecho de asociación y la sustitución de la Constitución con el desconocimiento del bloque de constitucionalidad en materia laboral.

Sostiene que dentro de la concepción del Estado Social de Derecho no es posible considerar los derechos de manera absoluta, sin sujeción a limitaciones, y que la teoría del núcleo esencial de aquellos implica estas últimas. Indica que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla expresamente la posibilidad de limitar el derecho de asociación (Art. 22).

Expone que en el acto legislativo demandado se puede apreciar la preocupación del poder constituyente derivado por establecer límites máximos a la capacidad política de pactar criterios para liquidar pensiones de los trabajadores sindicalizados, lo cual, si bien afecta el contenido de los acuerdos que se efectúen mediante el ejercicio futuro del derecho de negociación colectiva, no constituye una transgresión a su núcleo esencial.

Agrega que, por otra parte, los demandantes no plantean argumentos sobre la manera como el acto legislativo desconoce el núcleo esencial del derecho de asociación, en forma tal que

lo haga impracticable o lo despoje de una protección necesaria, toda vez que se limitan a realizar consideraciones generales de carácter político, por lo cual en este aspecto la demanda adolece de ineptitud sustantiva.

Plantea que la Corte Constitucional ha señalado que es improcedente considerar los tratados internacionales como referencias autónomas y supraconstitucionales para juzgar los alcances de una reforma constitucional, en el ámbito material.

Señala que, en el caso que se examina, la simple enunciación de tratados internacionales como transgredidos por el acto legislativo acusado, en la forma efectuada por los demandantes, no es suficiente para configurar un cargo de violación constitucional por el desconocimiento del derecho de asociación y que, por tanto, la Corte debe declararse inhibida para emitir decisión de fondo.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de las presentes demandas, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigidas contra una disposición que forma parte de un acto legislativo.

### 2. Cuestiones preliminares

## 2.1. Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

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

En el presente caso el Acto Legislativo 01 de 2005 fue publicado en el Diario Oficial No. 45980 de 25 de Julio de 2005 y fue corregido mediante el Decreto 2576 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005, “Por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política” eliminando las palabras “PROYECTO DE” y “Segunda Vuelta”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La demanda D-6057 fue instaurada el 26 de Octubre de 2005 y la demanda D-6072 fue promovida el 8 de Noviembre del mismo año.

Por tanto, no ha caducado la acción pública de inconstitucionalidad.<sup>3</sup>

## 2.2. Inhibición para ejercer control material de un Acto Legislativo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión material de un

Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución. En la sentencia C-551 de 2003<sup>4</sup> que revisó la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo, la Corte dijo que el poder de reforma de la Constitución del Congreso se encuentra limitado por lo que no es posible la sustitución, derogación o subversión de la Constitución por parte del Congreso. Al respecto se dijo en la sentencia:

“El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.”<sup>5</sup>

En la sentencia C-1040 de 2005<sup>6</sup> la Corte recogió los criterios sentados por la jurisprudencia en cuanto al concepto de sustitución de la Constitución. Dijo:

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

a. Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la

constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.

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

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

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

a. Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución<sup>7</sup>.

En la misma sentencia la Corte avanzó sobre el concepto de sustitución de la Constitución y llegó a las siguientes conclusiones:

Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es

una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales.

Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en que en éste la Corte se circunscribe a estudiar si el reformador sustituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de sustitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.

Tercero, el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles. La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente. En ninguna de sus sentencias la Corte ha declarado inexecutable una reforma constitucional por haber llegado a la conclusión de que el reformador excedió su competencia y sustituyó la Constitución, en todo o en parte. No obstante, la Corte ha suministrado ejemplos para ilustrar cuándo se estaría ante una sustitución total o parcial de la Constitución. Además, en las sentencias en las cuales declaró executable artículos de actos reformativos de la Constitución -fuesen estos referendos o actos legislativos- la Corte estableció que dichos actos no representaban sustituciones parciales de la Carta.

Cuarto, la Corte ha subrayado que el concepto de sustitución se distingue de otros con los cuales no puede confundirse, tales como los de intangibilidad e irreversibilidad, o afectación y vulneración de contenidos, los cuales aluden a juicios materiales de las reformas

constitucionales que escapan a la competencia de la Corte Constitucional. La Corte solo tiene competencia para verificar que el poder de reforma, que es constituido, no haya adoptado un acto mediante el cual sustituya la Constitución que lo habilitó exclusivamente para reformarla.

Quinto, la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta, aunque no ha desarrollado ni precisado sus componentes.

Sexto, la Corte ha dicho que la aplicación del método para identificar sustituciones en ningún caso puede conducir a volver irreformables normas de la Carta porque no hay normas pétreas ni principios intangibles en la Carta de 1991. Toda ella es reformable, más no sustituible.

De este modo, en la presente oportunidad la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que el reformador de la Constitución no es soberano y ejerce una competencia limitada por las normas adoptadas por la Asamblea Constituyente en 1991. Se subraya que, de conformidad con el artículo 374 de la Carta, la Constitución puede ser “reformada” por el Congreso, no derogada, subvertida o sustituida. A su vez, el artículo 380 de la Carta permite distinguir entre la derogación de una Constitución, de un lado, y las reformas introducidas a una Constitución, de otro, reformas que si bien pueden cambiar el contenido de las normas constitucionales no sustituyen la Constitución por otra Carta opuesta o integralmente diferente, como sucedió cuando se promulgó la nueva Constitución en 1991. En el artículo 379 de la Carta se establece que la Corte debe controlar que el reformador respete todos “los requisitos” establecidos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente la competencia del órgano que expide la reforma regulada en el primer artículo de dicho Título. Esta competencia es un presupuesto para que dicho órgano, en este caso el

Congreso de la República, pueda luego seguir el trámite para modificar validamente la Constitución. El requisito que debe verificar la Corte es que el Acto Legislativo sea una reforma, no una derogación o sustitución de la Constitución, como lo ordena el artículo 374 en concordancia con el artículo 380 de la Constitución Política. La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias “en los términos que esta Constitución establece”, no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que “reside exclusivamente en el pueblo”, el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente.<sup>8</sup>

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte se ha establecido que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un acto legislativo además de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 19919, debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución<sup>10</sup>. Al respecto la Corte ha dicho lo siguiente:

Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la

Constitución vigente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan<sup>11</sup>.

De acuerdo a los anteriores criterios se pasa a analizar los cargos de cada una de las demandas.

### 2.2.1 Demanda D-6057.

Los demandantes en el proceso D-6057 plantean dos cargos: i) que el Congreso de la República es incompetente para expedir un acto legislativo con efectos a partir del 31 de Julio de 2010, y ii) que tales efectos constituyen un vicio de procedimiento contrario a lo dispuesto en el Art. 133 superior, en virtud del cual los congresistas al ejercer sus funciones deben consultar la justicia y el bien común.

El primer cargo se refiere a la falta de competencia del Congreso para expedir un acto legislativo que cobra vigencia en un tiempo posterior a la fecha en que ese Congreso se encontrará legislando. El argumento no comprende un cargo de sustitución de la Constitución ni tampoco se refiere a un cargo por vicios en el procedimiento, por lo que no cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia para que la Corte ejerza un control material del

Acto Legislativo cuestionado. Por lo tanto, la Corte se inhibirá de conocer el cargo.

El segundo cargo, en el que se plantea un vicio de procedimiento por favorecimiento de intereses propios no se sustenta en argumentos jurídicos sino que se limita a señalar que “este es un vicio de procedimiento, pues los congresistas deben cumplir su función atendiendo a la justicia y al bien común, y no a sus propios intereses”.<sup>12</sup> Lo anterior no constituye un argumento que desarrolle un cargo pertinente ya que solo presenta una apreciación subjetiva sobre la constitucionalidad del Acto que además no es desarrollada sino simplemente esbozada. Por lo tanto, la Corte también deberá inhibirse respecto del cargo por ineptitud sustantiva de la demanda, al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

### 2.2.2 Demanda D-6072

Los demandantes en el proceso D-6072 consideran que el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 vulnera los artículos 53-4, 85, 93 y 94 de la Constitución además del preámbulo de la Constitución de la OIT, la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (1944), y los Convenios relativos al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva y de participación.<sup>13</sup> Los demandantes afirman una falta de competencia del Congreso por no haber denunciado los Convenios relativos a la negociación y contratación colectiva y por no haberse desvinculado de la Organización Mundial del Trabajo pues la adición al artículo 48 de la Constitución vulnera los tratados de derecho internacional mencionados que de acuerdo a lo planteado en la demanda, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La exposición de los demandantes hace alusión a que los Convenios de la OIT son parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto obligatorios para el Estado Colombiano. De acuerdo a dicho planteamiento sostienen que la reforma del artículo 48 de la Constitución

vulnera las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia con la firma de los tratados de Derecho internacional antes reseñados. El cargo planteado se puede resumir como que el acto legislativo 01 de 2005 en lo demandado sustituye la Constitución cuando las disposiciones demandadas excluyen la negociación colectiva en relación con las condiciones pensionales al someter dichas condiciones exclusivamente a la regulación legal correspondiente al Sistema General de Pensiones.

Los argumentos de los demandantes no plantean una sustitución de la Constitución sino una falta de competencia por vicios de procedimiento al no haberse desvinculado de una organización internacional que establece unas obligaciones para el Estado Colombiano. En la sentencia C-1040 de 2005 se estableció que los vicios de procedimiento frente a los cuales la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en la revisión de un Acto Legislativo se refieren a las disposiciones establecidas en el título XIII de la Constitución al igual que otras normas de carácter constitucional y ciertas disposiciones de la Ley 5ª de 1992, además de la verificación de la competencia del Congreso por sustitución de la Constitución. La Corte dijo:

Lo anterior quiere decir que el parámetro normativo de referencia para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos legislativos trasciende lo dispuesto exclusivamente en el título XIII de la Carta Política, para incluir otras normas constitucionales y ciertas disposiciones de la Ley 5 de 1992, en la medida en que tales disposiciones establezcan condiciones básicas y esenciales para la formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, cuyo desconocimiento genere una violación de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución para la adopción de actos legislativos<sup>14</sup>.

Por otro lado, ha puntualizado la Corte que cuando la Constitución adjudica a la Corte el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional no sólo

le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere la facultad de examinar si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia<sup>15</sup>. En la Sentencia C-1200 de 2003<sup>16</sup> la Corte indicó que “[t]al entendimiento resulta ineludible, por ejemplo, frente a la previsión del artículo 376 Superior, conforme a la cual la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución queda en suspenso durante el término señalado para que una Asamblea Constituyente cumpla sus funciones. En otro ejemplo, la misma disposición señala que en la ley por medio de la cual se propone al pueblo la convocatoria de una Asamblea Constituyente debe determinar cual será la competencia de la misma, asunto que, por consiguiente, debe ser materia de examen cuando se quiera establecer la regularidad de una reforma constitucional adoptada por esa vía.” De acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte, el examen de los llamados vicios competenciales se aplica a la consideración conforme a la cual el poder de reforma constitucional no comprende la posibilidad de derogar o sustituir la Constitución.

De este modo es posible concluir que el parámetro de referencia para el control de constitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución está integrado por las normas del Título XIII de la Constitución que regulan el respectivo procedimiento; las normas constitucionales y orgánicas que resulten pertinentes en función del mecanismo de reforma constitucional de que se trate, y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional<sup>17</sup>.

Lo que pretende la demanda es que se verifique el contenido material de las disposiciones demandadas del Acto Legislativo 01 de 2005 a la luz de normas internacionales que se señalan como derechos fundamentales de carácter laboral. Sin embargo, la demanda no indica cómo la inclusión de las disposiciones demandadas sustituye la Constitución.

De acuerdo a lo anterior no es posible para la Corte Constitucional revisar los cargos planteados por los demandantes, en los que se solicita un control material de algunos apartes normativos del Acto Legislativo 01 de 2005 frente a tratados de derecho internacional. En consecuencia la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse sobre dicho cargos por falta de competencia.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA de conocer los cargos planteados por los demandantes contra el Parágrafo 1 (parcial), Parágrafo 2, Parágrafos transitorios 2, 3, 4 y 6 (parcial) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

NO FIRMA

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-472 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

DERECHO AL TRABAJO-Protección constitucional (Salvamento de voto)

DERECHO AL TRABAJO-Instrumentos internacionales que lo consagran (Salvamento de voto)

CONVENIO INTERNACIONAL DE TRABAJO-Determinación de los que hacen parte del bloque de constitucionalidad (Salvamento de voto)

Conforme a señalamientos jurisprudenciales específicos de la Corte Constitucional, los

convenios de la OIT sobre libertad sindical y sobre el derecho de negociación colectiva forman parte del bloque de constitucionalidad.

## SUSTITUCION PARCIAL DE LA CONSTITUCION-Restricciones a negociación colectiva en materia pensional (Salvamento de voto)

La negociación colectiva en materia laboral es un medio apropiado e insustituible para concretar y desarrollar la protección especial que la Constitución colombiana otorga al trabajo, de tal modo que dicha protección no se limite al mínimo de principios, derechos y garantías previstos en aquella y en las leyes que la desarrollan. Por consiguiente, la exclusión o la restricción de la negociación colectiva laboral en el ordenamiento jurídico representan necesariamente la exclusión o la restricción de dicha protección, que a su vez es uno de los elementos definitorios de la esencia de la Constitución colombiana. Por estas razones, la exclusión que las expresiones demandadas hacen de la negociación colectiva en materia pensional configura una sustitución parcial de la Constitución, en cuanto reemplazan la protección especial del trabajo por su desprotección o desamparo, en esa materia, lo cual es totalmente opuesto o integralmente diferente al conjunto de normas de la Constitución, así como al bloque de constitucionalidad en la misma materia, esto es, totalmente incompatibles con ellos. En consecuencia, tales expresiones debieron declararse inexecutable, por falta de competencia del Congreso de la República como órgano reformador de la Constitución. Por otra parte, los apartes demandados no sólo sustituyen parcialmente la Constitución, sino que también, más allá, sustituyen la voluntad del pueblo soberano, consagrada en el Art. 3º de aquella, de la cual deriva el poder constituyente. En el caso en examen, como es de conocimiento público, la pregunta contenida en el citado numeral 8 del Art. 1º de la Ley 796 de 2003, no fue aprobada por el pueblo en el referendo efectuado el 25 de Octubre de 2003, al igual que otras preguntas contenidas en esa ley, al no haber obtenido las mismas un número de votos afirmativos que excediera de la cuarta parte del total de ciudadanos que integraban el censo electoral. Por consiguiente, dicho asunto ya fue definido por el pueblo. Por esta razón, la aprobación posterior de dichos contenidos normativos por el Congreso de la República en los Parágrafos 2º y Transitorio 3º del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005,

representa una sustitución de la voluntad soberana, consagrada en el preámbulo y el Art. 3º de la Constitución, por la propia voluntad de dicho órgano constituido, sin tener manifiestamente competencia para hacerlo y vulnerando el Art. 374 superior.

Referencia: expedientes D-6057 y D-6072

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta corporación, me permito salvar mi voto en relación con la Sentencia C-472 de 2006 con base en las siguientes razones:

A. Si existía en la demanda cargo y además debió prosperar con fundamento en las razones que expresé en el proyecto de fallo del que fui Ponente y que son:

B. Límites al poder de reforma de la Constitución

1. Esta corporación ha expresado que en el constitucionalismo colombiano el poder de reforma, por ser constituido, tiene límites de competencia expresamente establecidos en el

Art. 374 de la Constitución, pues no puede sustituir, subvertir ni derogar la Constitución, y que para establecer si aquel ha respetado dichos límites el juez constitucional debe tener en cuenta los valores y principios contenidos en la Constitución y los que derivan del bloque de constitucionalidad. Al respecto expresó:

“36- En tal contexto, como las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido (CP arts 6 y 121), y la Constitución no sólo no consagra expresamente (pudiendo haberlo hecho) la posibilidad de sustitución total de la Carta, sino que además establece expresamente que la Constitución “podrá ser reformada” (Título XIII), una conclusión se impone: en el constitucionalismo colombiano, el poder de reforma tiene límites competenciales, pues no puede sustituir la Constitución de 1991. Se trata de un límite expresamente establecido por el Constituyente originario en el artículo 374 de la Constitución adoptada en 1991 por la Asamblea Constituyente como comisionada del pueblo soberano.

“37- El argumento precedente muestra que un poder de reforma sin límites competenciales elimina también la distinción básica entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o de reforma. Y es que el acto del constituyente primario trasciende la mera “adopción” verbal o escrita de la Constitución pues, a partir de tal manifestación –sea compleja o sencilla-, se define la estructura del poder estatal, las relaciones entre el Estado y el resto de la sociedad, los deberes estatales y los derechos y deberes de los particulares, los mecanismos de solución de conflictos, y la manera de proteger dicho esquema adoptado. En este orden de ideas, se entiende que el poder constituido (que incluye el poder de reforma de la Constitución), únicamente tiene existencia a partir del hecho constituyente y en los términos definidos por las decisiones fundamentales tomadas por el poder constituyente.

“El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.

“(…)

“39. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. 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 reformativo con una regla, norma o principio constitucional - lo cual equivaldría a ejercer un control material. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma. (...)”.18

## Protección especial al trabajo en la Constitución vigente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. El ordenamiento constitucional colombiano consagra el trabajo en general, tanto el subordinado o dependiente como el independiente, como uno de los valores y propósitos del Estado (preámbulo) y uno de los principios fundantes del mismo, junto con el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general (Art. 1º).

En el mismo sentido, establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza “en todas sus modalidades” de la especial protección del Estado y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (Art. 25). Dicha protección especial ostenta una mayor entidad o un mayor grado en relación con el trabajo subordinado o dependiente, por causa de la estructura desigual de la relación económica entre el empleador y el trabajador.

Esta condición de desigualdad explica que el constituyente haya dispuesto que el Congreso de la República debe expedir el estatuto del trabajo y que la ley correspondiente deberá tener en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de Derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad; garantía del pago oportuno y del reajuste periódico de las pensiones legales.

Sobre este tema la Corte Constitucional ha señalado:

“La Corte ha hecho énfasis en que tanto los posibles estímulos como las limitaciones de orden legal a las que puede verse sometida la libertad económica y de empresa, han de tener como guía la garantía de los derechos fundamentales de las personas y la prevalencia del interés general<sup>19</sup>. También ha destacado que el ejercicio de esa libertad, debe ser compatible con la protección especial estatal otorgada a derechos que, como el del trabajo y demás ligados a éste, son determinantes para alcanzar los fines económicos para los cuales fue creada la empresa, garantizando su realización efectiva, pero dentro del entorno que asegure la vigencia de un orden justo, protegido por las distintas autoridades públicas.<sup>20</sup>

“Al respecto ha señalado la Corporación lo siguiente:

“(E)l derecho al trabajo surge con particular importancia a partir del Preámbulo de la Constitución, a efectos de ser protegido en la perspectiva de un orden político, económico y social justo. A lo cual concurre el artículo 1 ibídem otorgándole un valor fundante en el Estado Social de Derecho que entraña Colombia, ámbito en el que les corresponde a las autoridades proveer a su garantía en condiciones dignas y justas, es decir, atendiendo a la realización de los fines del Estado materializando los atributos y consecuencias del derecho al trabajo. Así entonces, dentro de la órbita estatal, a partir de políticas laborales consonantes con la dignidad y justicia que deben irradiar el derecho al trabajo, le compete al Legislador establecer normas tendientes a salvaguardar los intereses del empleado frente al empleador. Vale decir, es tarea fundamental del Estado en general, y del Legislador en particular, promover las condiciones jurídicas y fácticas necesarias a la reivindicación del trabajo, en el entendido de que la libertad de empresa con criterio rentable implica a su vez una función social en cabeza de los empleadores, función ésta que en términos constitucionales tiene como primeros destinatarios a los trabajadores de la empresa y,

subsiguientemente, a los clientes de sus bienes y servicios.” 21

“En ese orden de ideas ha de recordarse que el derecho al trabajo adopta una triple naturaleza constitucional, i) como un valor fundante de nuestro régimen democrático y del Estado Social de Derecho, ii) como un derecho fundamental de desarrollo legal y iii) como una obligación social (arts 1, 25 y 53 C.P.)<sup>22</sup>. Desde esa perspectiva y sin que ello lo convierta en un derecho absoluto<sup>23</sup>, el trabajo es objeto de una especial salvaguarda por parte del Estado, no sólo por razón de esa particular naturaleza, sino porque permite poner de realce la primacía de otros principios igualmente protegidos, como el respecto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas que como trabajadores adelantan una actividad tendiente a desarrollar su potencial físico o mental, en aras de la provisión de los medios necesarios para su subsistencia y sostenimiento familiar<sup>24</sup>”.<sup>25</sup>

En forma particular y en relación directa con la demanda que se estudia, el Art. 55 superior establece que “se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”. Esta garantía guarda total coherencia con la protección especial de los derechos de los trabajadores y concurre sin duda alguna al logro y mantenimiento de un orden justo y de una convivencia pacífica consagrados en el preámbulo y en el Art. 2º superiores.

Con base en lo anterior se puede afirmar que la protección especial del trabajo es claramente uno de los pilares del ordenamiento constitucional colombiano y, por tanto, un elemento definitorio de la esencia de la Constitución.

3. En el plano internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos expedida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 consagra el derecho

al trabajo (Art. 23); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aprobado por la Ley 74 de 1968, consagra el derecho al trabajo (Art. 6º), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art. 7º) y la libertad de asociación sindical (Art. 8º), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988), aprobado por la Ley 319 de 1996, prevé el derecho al trabajo (Art. 6º), el derecho al goce de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (Art. 7º) y los derechos sindicales (Art. 8º).

A estas normas se suman las adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, de la cual forma parte el Estado colombiano. Entre ellas cabe señalar, por su relación con el asunto que se examina, los siguientes convenios:

i) Convenio 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, adoptado en 1948 y aprobado por la Ley 26 de 1976.

Conforme a su Art. 11 <12> “todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obligará a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”.

ii) Convenio 98, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado en 1949 y aprobado por la Ley 27 de 1976, cuyo Art. 4º establece que “deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

iii) Convenio 151, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, adoptado en 1978 y aprobado por la Ley 411 de 199726.

De sus disposiciones es oportuno destacar las siguientes:

ARTICULO 7o. Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

ARTICULO 8o. La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

iv) Convenio 154, sobre fomento de la negociación colectiva, adoptado en 1981 y aprobado mediante la Ley 524 de 199927, del cual es pertinente señalar:

## ARTICULO 1º.

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.

(...)

3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## ARTICULO 5º.

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Los convenios internacionales del trabajo y el bloque de constitucionalidad en Colombia

4. Con fundamento en lo previsto en el Art. 93 de la Constitución, esta corporación ha señalado en forma específica que algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo OIT forman parte del bloque de constitucionalidad y ha fijado como criterio general que la incorporación de los tratados y convenios internacionales a dicho bloque no es automática y requiere la decisión de la Corte misma en cada caso. Sobre el particular ha expresado:

“17. De la exposición anterior se puede deducir que la jurisprudencia de la Corte

Constitucional acerca de los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia ha ido evolucionando gradualmente en la dirección de considerar que forman parte del bloque de constitucionalidad. Así, en un primer momento se enfatizó que todos los convenios internacionales del trabajo hacen parte de la legislación interna – en armonía con lo establecido en el inciso 4 del artículo 53 de la Constitución. Luego, varias sentencias empezaron a señalar que varios convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y, posteriormente, se hizo una distinción entre ellos para señalar que algunos pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto y otros al bloque de constitucionalidad en sentido lato.

“No ofrece ninguna duda que todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia fueron integrados a la legislación interna, por disposición expresa del inciso cuarto del artículo 53 de la Constitución. Esto significa que, de manera general, todos estos convenios adquieren el carácter de normas jurídicas obligatorias en el derecho interno por el solo hecho de su ratificación, sin que sea necesario que se dicten nuevas leyes para incorporar su contenido específico en el ordenamiento jurídico del país o para desarrollarlo.

“La pregunta que surge de la demanda y de las intervenciones es la de si todos los convenios internacionales del trabajo deben considerarse automáticamente incorporados no solo a la legislación interna sino, además, al bloque de constitucionalidad, sin ningún tipo de distinción o de sustentación. En este proceso se han planteado varias posiciones al respecto que inciden en las tesis del demandante y de los intervinientes sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la expresión acusada – “los convenios.”

“La Corte considera que la inclusión de los convenios internacionales del trabajo dentro del bloque de constitucionalidad debe hacerse de manera diferenciada y fundamentada. Si bien todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna, varios integran también el bloque de constitucionalidad, en sentido lato o en sentido estricto.

“El espectro de temas tratados en los convenios internacionales del trabajo es muy amplio y diverso. El ámbito que tratan se extiende desde el relacionado con los derechos humanos fundamentales en el trabajo hasta el referido a puntos como la administración y las estadísticas del trabajo, pasando por el de la protección contra riesgos específicos como la cerusa en la pintura, el benceno, el asbesto, la maquinaria y el peso máximo por cargar.

“Hasta el año 2002, Colombia había ratificado 55 convenios, de los 185 que había aprobado la OIT hasta 2003. Pues bien, los convenios ratificados por Colombia también se refieren a una amplia diversidad de temas, que abarcan desde los derechos humanos fundamentales en el trabajo (como los convenios Nos. 87 y 98, relativos a la libertad sindical, al derecho de sindicación y a la negociación colectiva; los Nos. 29 y 105, relativos a la abolición del trabajo forzoso, etc.) hasta las estadísticas del trabajo (convenio 160), pasando por los asuntos de la simplificación de la inspección de los emigrantes (convenio 21), de la inspección del trabajo (convenios 81 y 129) y de la preparación de las memorias sobre la aplicación de convenios por parte del Consejo de Administración de la OIT (convenio 116).

“Ello sugiere que para establecer cuáles convenios ratificados por Colombia integran el bloque de constitucionalidad es necesario que la Corte proceda a decidirlo de manera específica, caso por caso, tal como lo ha venido haciendo en las sentencias anteriormente citadas.

“18. Desde la perspectiva mencionada, la Corte comparte el concepto expuesto por varios intervinientes acerca de que algunos convenios internacionales del trabajo forman parte del bloque de constitucionalidad. Estos convenios son los que la Corte ha indicado o señale en el futuro.

“19. Así, pues, hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios que la Corte, después de examinarlos de manera específica, determine que pertenecen al mismo, en atención a las materias que tratan. De esta manera, los convenios internacionales del trabajo hacen parte del bloque de constitucionalidad cuando la Corte así lo haya indicado o lo señale en forma específica. Así lo hizo, por ejemplo, en las sentencias que se mencionaron atrás acerca del convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, y de los convenios 87 y 98, sobre la libertad sindical y sobre la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva.

“A la Corte también le corresponde señalar si un determinado convenio de la OIT, en razón de su materia y otros criterios objetivos, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, puesto que prohíbe la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolla dicha prohibición contenida en un tratado internacional (C.P., art. 93, inciso 1). Así lo hizo, como ya se vio, en la sentencia C-170 de 2004, en relación con los convenios 138, sobre la edad mínima, y 182, sobre las peores formas del trabajo infantil.

“20. En conclusión, es preciso distinguir entre los convenios de la OIT, puesto que si bien todos los que han sido “debidamente ratificados” por Colombia, “hacen parte de la legislación interna” (C.P., art. 53, inciso cuarto) -es decir, son normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno- no todos los convenios forman parte del bloque de constitucionalidad (C.P., art. 93), en razón a que algunos no reconocen ni regulan derechos humanos, sino aspectos administrativos, estadísticos o de otra índole no constitucional. Igualmente, es claro que algunos convenios deben necesariamente formar parte del bloque de constitucionalidad, puesto que protegen derechos humanos en el ámbito laboral. Adicionalmente, la Corte Constitucional puede, como ya lo ha hecho, de acuerdo con criterios objetivos, indicar de manera específica qué otros convenios forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato (C.P. art. 93, inciso 2), en razón a que son un referente para interpretar los derechos de los trabajadores y darle plena efectividad al principio fundamental de la protección del trabajador (C.P., art. 1) y al derecho al trabajo (C.P. arts. 25

y 53). Cuando algún convenio prohíba la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolle tal prohibición, corresponde a la Corte señalar específicamente su pertenencia al bloque de constitucionalidad en sentido estricto (C.P., art.93, inciso 1), como también lo ha realizado en sentencias anteriores”.<sup>28</sup>

5. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado que los citados convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT forman parte del bloque de constitucionalidad en las siguientes sentencias, entre otras:

i) Sentencia T-568 de 199929:

“Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia.

“Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT,? entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos.

“Por tanto, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia: el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga deben ser

respetados, su ejercicio no se puede perturbar con la injerencia externa (empleadores, autoridades administrativas, estatales o judiciales), y solamente se debe limitar cuando se trate de servicios públicos esenciales.”

ii) Sentencia C-567 de 200030:

“(…) la Corte, al avocar el tema, sólo puede realizar el examen de las normas legales impugnadas frente a la Constitución, y también, en este caso, al Convenio 87 de la O.I.T., que según jurisprudencia de la Corporación, hace parte del denominado ‘bloque de constitucionalidad’ (sentencias T-418 de 1992; C-225 de 1995; y, T-568 de 1999, entre otras).”

“Al comparar la norma constitucional y las del mencionado Convenio frente a la limitación establecida en los preceptos demandados, no se requieren profundos análisis para llegar a la conclusión de que éstos, en principio, constituyen una limitación al derecho general de los trabajadores a establecer las organizaciones sindicales que consideren convenientes.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Entonces, al continuar con la comparación del artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho de constituir sindicatos, y de las disposiciones del Convenio 87 de la O.I.T., especialmente en el artículo 2, que dice que todos los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir las organizaciones que

estimen convenientes, se concluye que la prohibición legal de formar sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya exista otro, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991.” (las subrayas son del texto original).

iii) Sentencia C-797 de 200031, en la cual se invocó el Convenio 87 al juzgar la constitucionalidad de varias normas del Código Sustantivo del Trabajo que habían sido acusadas, en lo esencial, de desconocer la libertad de los sindicatos para dictar autónomamente sus estatutos y establecer su forma de organización y funcionamiento, al igual que su derecho a obtener de manera automática su personería. Varias de las normas acusadas fueron declaradas inexequibles.

iv) Sentencia C-1491 de 200032, en la cual se resolvió declarar exequible el segmento normativo acusado del artículo 70 de la Ley 50 de 1.990:

“(…) en aras de la protección adecuada e integral del derecho de asociación sindical, del ejercicio material de la libertad sindical y de la igualdad real respecto de los sindicatos y con el propósito de garantizar la autonomía, organización y funcionamiento de los sindicatos, se declarará exequible el segmento normativo acusado del artículo 70 de la Ley 50 de 1.990, por no ser violatorio de los artículos 13, 39, 55, 92 y 93 Superiores, así como por no contradecir las Convenciones 87 y 98 de la O.I.T., que conforman, se reitera, el bloque de constitucionalidad, según lo ha precisado y reiterado múltiples veces esta Corporación, entre otras, en las sentencias C-385/2000, C-797/2000, T-441/92, SU-342/95 C-567/2000”.

De lo expresado en este numeral se concluye que conforme a señalamientos jurisprudenciales específicos de la Corte Constitucional, los convenios de la OIT sobre libertad sindical y sobre el derecho de negociación colectiva forman parte del bloque de constitucionalidad.

La reforma introducida a la Constitución Política por las expresiones demandadas del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 sustituye parcialmente a aquella. Incompetencia del Congreso de la República para adoptarla.

6. Los demandantes plantean que al excluir las expresiones demandadas la negociación colectiva en relación con las condiciones pensionales y someter éstas exclusivamente a la regulación legal correspondiente al Sistema General de Pensiones sustituye la Constitución, de conformidad con la jurisprudencia de esta corporación sobre la materia.

El texto de los segmentos normativos demandados, contenidos en el Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, es el siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(…)

“Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o

acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”.

En la Exposición de Motivos del proyecto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República se expresó sobre la justificación de estas disposiciones:

### 5.3 La negociación colectiva y el régimen pensional

Como ya se dijo, el artículo 48 de la Constitución Política estableció que la seguridad social se prestaría con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Bajo estos principios la Ley 100 de 1993 organizó el Sistema General de Pensiones. Para lograr una armonía en materia pensional, la Ley 100 de 1993 al desarrollar el precepto constitucional, previó claramente el respeto de los derechos adquiridos “conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo”, pero igualmente dejó claro que ello era “sin perjuicio del derecho de denuncia que les asiste a las partes y que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes”. Lo anterior con el claro propósito que las convenciones y pactos colectivos se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y al hecho de que la pensión ya no puede considerarse simplemente una consecuencia de una relación laboral sino una prestación derivada del régimen de seguridad social organizado por el legislador.

Sin embargo, dado que la Constitución Política garantiza el derecho a la negociación colectiva, con las excepciones previstas en la ley, no se ha podido lograr el propósito de la

Ley 100, expresado en su artículo 11, pues aún existe la posibilidad de continuar estableciendo reglas particulares en materias pensionales, por lo cual y a pesar de que la Corte Suprema de Justicia ha afirmado reiteradamente que los beneficios pensionales deben armonizarse con la Ley 100 de 1993, no solamente no se han armonizado las convenciones colectivas con la ley, sino que se siguen suscribiendo convenios en los que las entidades se obligan a asumir directamente nuevas obligaciones pensionales, privilegiando a ciertos servidores y rompiendo la igualdad que quiso el Constituyente imprimirle al régimen de seguridad social.

En efecto, la universalidad del régimen de seguridad social, según la Corte Constitucional presupone la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y esa garantía sin discriminación solamente puede ofrecerla un sistema unificado que no pueda ser variado por voluntad de un sector de sus titulares.

Por lo anterior, y con el fin de lograr el propósito que inspira el artículo 48 de la Constitución Política es necesario establecer claramente que el régimen pensional no se encuentra dentro del ámbito de la negociación colectiva.

Lo anterior es además particularmente imperioso si se tienen en cuenta no solo los principios que deben regir el sistema de seguridad social sino también las consecuencias económicas de la situación actual.

En efecto, uno de los elementos fundamentales para el diseño, implementación y desarrollo de un sistema pensional lo constituyen sus soportes económicos y financieros. Desde este punto de vista los regímenes pensionales de origen convencional han representado, y si no se corrige la situación actual continuarán haciéndolo, un considerable esfuerzo para las finanzas públicas y privadas para el desarrollo y crecimiento de la economía.

De hecho, se están destinando a financiar regímenes pensionales especiales cuantiosos recursos que podrían dirigirse a ampliar la cobertura del sistema general de seguridad social y a incrementar la inversión social o a generar mayor desarrollo del país.

No sobra señalar que en el caso del sector público dichos regímenes convencionales se han creado muchas veces sin cuantificar su efecto final, de tal manera que se han creado regímenes inequitativos que a la postre han puesto en peligro la existencia misma de las

respectivas empresas. El sector privado no es ajeno a esta situación. De hecho se evidencia hoy cómo muchas empresas de ese sector se han visto afectadas para continuar operando por efecto del costo que para ellas representa su pasivo pensional.

Las razones anteriores justifican claramente la necesidad de establecer que la negociación colectiva no debe incluir el régimen pensional.

(...)

Como conclusión de lo anterior se desprende que si bien inicialmente la honorable Corte Constitucional adoptó una posición relativamente amplia en materia de límites a la negociación colectiva, posteriormente adoptó posiciones más restrictivas, por lo cual no es claro que constitucionalmente sea posible limitar el derecho a la negociación colectiva de beneficios pensionales a través de una ley.

Dado lo anterior, deben precisarse las normas constitucionales, estableciendo que no podrán celebrarse pactos o convenciones colectivas en materia pensional.

Lo anterior se funda, como ya se dijo, en el hecho de que la Constitución Política consagró el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable el cual se sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Dicho derecho fue desarrollado por la Ley 100 de 1993 estableciendo un sistema que está destinado a cubrir a todos los habitantes, y en esta medida los principios de la negociación colectiva, que se fundan en una negociación particular de las condiciones de trabajo en una empresa, deben subordinarse a los principios de organización de un sistema universal y solidario que cobija a todos los habitantes.<sup>33</sup>

7. En materia laboral, por razón de la naturaleza y el significado del trabajo como factor de producción de riqueza económica y de progreso social, y de la situación desigual de los

trabajadores frente a los dueños de los medios de producción, que determina su protección especial, la Constitución Política y la ley contienen exclusivamente los principios, derechos y garantías mínimos aplicables a los trabajadores, pero no todos aquellos de los cuales puedan ser beneficiarios.

Así lo contempla expresamente el Art. 53 superior al disponer que “el Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales (...)”.

Del mismo modo, el Art. 150, Num. 19, de la Constitución señala que corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para el efecto, entre otros, de “regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.

Así lo ha dispuesto también el legislador desde hace varias décadas, mucho tiempo antes de la promulgación de la Constitución de 1991. En este sentido el Art. 13 del Código Sustantivo del Trabajo, correspondiente al texto original de éste (Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961), prevé que “las disposiciones de este código contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores. No produce efecto alguno cualquiera estipulación que afecte o desconozca este mínimo”.

Esta circunstancia explica y justifica la existencia de la negociación colectiva en materia laboral, como resultado de las luchas y conquistas de los trabajadores, en cuanto permite que éstos, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y en forma colectiva, por conducto de los representantes sindicales, alcancen mejoras en sus condiciones de trabajo, tanto económicas como sociales, que sin el uso de aquella no podrían lograr. Por ello, el Art. 55 de la Constitución, en forma completamente congruente con la naturaleza del Estado Social de

Derecho consagrado en el Art. 1º ibídem, establece que “se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”.

Por la misma razón, la Organización Internacional del Trabajo - OIT adoptó los Convenios 87, 98, 151 y 154 señalados anteriormente en estas consideraciones, los cuales tratan de los derechos de sindicación y de negociación colectiva y forman parte del bloque de constitucionalidad en el Estado colombiano conforme a pronunciamientos reiterados de esta corporación, como se anotó.

En este orden de ideas, de manera evidente la negociación colectiva en materia laboral es un medio apropiado e insustituible para concretar y desarrollar la protección especial que la Constitución colombiana otorga al trabajo, de tal modo que dicha protección no se limite al mínimo de principios, derechos y garantías previstos en aquella y en las leyes que la desarrollan. Por consiguiente, la exclusión o la restricción de la negociación colectiva laboral en el ordenamiento jurídico representan necesariamente la exclusión o la restricción de dicha protección, que a su vez es uno de los elementos definitorios de la esencia de la Constitución colombiana, como se indicó en estas consideraciones.

Esta consideración comprende también la negociación colectiva relacionada con los empleados públicos, no obstante su vinculación legal y reglamentaria, y no contractual, y la prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador (Art. 56 C. Pol.), de conformidad con lo dispuesto en los citados Convenios 151 y 154 de la OIT, según la Sentencia C-1234 de 200534 proferida por esta corporación, en la cual resolvió:

Por estas razones, la exclusión que las expresiones demandadas hacen de la negociación colectiva en materia pensional configura una sustitución parcial de la Constitución, en cuanto reemplazan la protección especial del trabajo por su desprotección o desamparo, en esa materia, lo cual es totalmente opuesto o integralmente diferente al conjunto de normas de la Constitución, así como al bloque de constitucionalidad en la misma materia, esto es, totalmente incompatibles con ellos.

En consecuencia, tales expresiones debieron declararse inexecutable, por falta de competencia del Congreso de la República como órgano reformador de la Constitución.

8. Por otra parte, los apartes demandados no sólo sustituyen parcialmente la Constitución, sino que también, más allá, sustituyen la voluntad del pueblo soberano, consagrada en el Art. 3º de aquella, de la cual deriva el poder constituyente.

En efecto, la Ley 796 de 200335, por la cual se convocó un referendo y se sometió a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, dispuso:

“Artículo 1º. Convócase al pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo.

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8. ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiriera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007,

con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional.

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.

A partir del 1° de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

SI [ ] NO [ ]

Con base en la comparación del contenido de este numeral del Art. 1º de la Ley 796 de 2003 y el del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 se puede establecer que, en lo relacionado con la demanda que se examina, los dos prevén las siguientes disposiciones comunes:

LEY 796 DE 2003

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

Exclusión de las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva

\* Artículo 1º, numeral 8, inciso 4º. “Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.”

\* Artículo 1º, numeral 8, inciso 2o. “La vigencia de los regímenes pensionales (...) provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza expirará el 31 de diciembre de 2007 (...).”

\* Artículo 1º, párrafo 2º. “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.”

\* Artículo 1º, párrafo transitorio 3º. “Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.”

Cabe señalar que, independientemente de la redacción de las disposiciones que se comparan, su contenido o materia es el mismo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en los Estados democráticos los detentadores del poder político oficiales y visibles, de conformidad con lo consagrado en cada Constitución Política, no son únicamente las tres ramas del poder público sino también, y en primer lugar, el pueblo soberano, quien es el árbitro supremo o la última instancia en la organización y el funcionamiento del Estado. Ello explica que en los regímenes parlamentarios, en caso de voto de censura del Parlamento al Gobierno o de negación del voto de confianza solicitado por éste a aquel, el conflicto político planteado, cuando el Gobierno no dimite, se decida mediante la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.<sup>36</sup>

En el caso en examen, como es de conocimiento público, la pregunta contenida en el citado numeral 8 del Art. 1º de la Ley 796 de 2003, no fue aprobada por el pueblo en el referendo efectuado el 25 de Octubre de 2003, al igual que otras preguntas contenidas en esa ley, al no haber obtenido las mismas un número de votos afirmativos que excediera de la cuarta parte del total de ciudadanos que integraban el censo electoral. Por consiguiente, dicho asunto ya fue definido por el pueblo.

Por esta razón, la aprobación posterior de dichos contenidos normativos por el Congreso de la República en los Parágrafos 2º y Transitorio 3º del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, representa una sustitución de la voluntad soberana, consagrada en el preámbulo y el Art. 3º de la Constitución, por la propia voluntad de dicho órgano constituido, sin tener manifiestamente competencia para hacerlo y vulnerando el Art. 374 superior.

Por tanto, también por esta razón, dichos apartes debieron declararse inexecutable, por falta de competencia del Congreso de la

República como órgano reformador de la Constitución.

Cabe advertir que la decisión de inexecutable que debió tomarse no significa que no puedan adoptarse reformas constitucionales no aprobadas en el mencionado referendo, sino que, ante la manifestación directa y no aprobatoria de la voluntad popular, ellas sólo serán posibles por la misma vía del referendo o por una vía equivalente, como sería, por ejemplo, una asamblea constituyente convocada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 376 superior.

9. Adicionalmente es oportuno señalar que si, en gracia de discusión, se aceptara que las expresiones demandadas no incurren en las sustituciones indicadas, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo preceptuado en el Art. 9 superior las relaciones exteriores del

Estado colombiano se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.

Sobre esta base, el Estado colombiano está vinculado internacionalmente por la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, aprobada mediante la Ley 32 de 1985, cuyos Arts. 26 y 27 disponen que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Por esta razón, si las normas demandadas fueran exequibles, el Estado colombiano tendría que dar cumplimiento a los mencionados Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, que además forman parte del bloque de constitucionalidad, mientras no los denuncie válidamente y no termine en virtud de la denuncia la producción de sus efectos jurídicos, lo que significa que en esa hipótesis los trabajadores en Colombia podrían seguir ejerciendo el derecho de negociación colectiva consagrado en tales convenios y seguir conviniendo prestaciones laborales por encima del mínimo legal. Ello incluye a los empleados públicos, quienes conforme a la jurisprudencia de esta corporación tienen un derecho limitado de negociación, orientado a la adopción de una decisión final de carácter unilateral por la autoridad competente.

10. Finalmente y sin la pretensión de hacer un análisis detenido de la materia del Acto Legislativo 01 de 2005, por no ser pertinente en relación con la decisión de la cual me aparto, cabe señalar que de acuerdo con la Exposición de Motivos del proyecto correspondiente, la reforma contenida en él tiene como objetivos generales asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y “asegurar que el sistema pensional colombiano sea equitativo para todos los colombianos”.

No obstante, es visible que el contenido de dicho acto contradice este último objetivo si se considera, por ejemplo, que en él se establece que no habrá regímenes especiales ni exceptuados pero se mantiene el existente para la fuerza pública y para el Presidente de la República (inciso 7º).

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Auto 255/06

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Corrección error mecanográfico en la sentencia C-472 de 2006, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre dos mil seis (2006)

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

#### C O N S I D E R A N D O

1. Que existió un error de carácter mecanográfico en el cuerpo de la sentencia de la referencia, amerita su corrección para evitar equívocos.
2. Que esta Corporación ha señalado que cuando en la transcripción del texto de una sentencia se producen errores, es aplicable el artículo 310 del CPC a fin de proceder a la corrección,<sup>37</sup> en cualquier tiempo.
3. Que en oportunidades anteriores la Corte ha indicado cuales son los tipos de errores cuya corrección procede en cualquier tiempo. Así, en el Auto 231 de 200138 dijo:

Que el artículo 310 del C. de P.C., permite corregir en las providencias judiciales los errores en que se hayan incurrido, que al efecto en dicho texto se señala:

“Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético, es corregible por el juez que la dictó, en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto susceptible de los mismos recursos que procedían contra ella, salvo los de casación y revisión.”

Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificara en la forma indicada en los numerales 1º y 2º del artículo 320.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteraciones de éstas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Que en ese orden de ideas, el inciso 3º del artículo 310 del C. de P.C permite que se corrijan los errores que se cometan por la omisión o cambio de palabras o alteraciones de estas, de manera idéntica a la que se autoriza para corregir los errores aritméticos, pero respecto de otra clase de fallas.

(...)

-Que finalmente es de señalar, que en tanto la aclaración de las sentencias de que trata el

artículo 309 del C. de P.C. debe interponerse dentro del término de ejecutoria, la corrección de errores aritméticos y de otro tipo de fallas de que trata el artículo 310 del C. de P.C. puede hacerse en cualquier tiempo, o sea no interesa que la providencia este o no ejecutoriada.

4. Que el error debe ser corregido para mayor claridad sobre los fundamentos de la decisión.<sup>39</sup>

5. Que en la sentencia C-472 de 2006 se incurrió en un error en la parte motiva. Que tal error se encuentra en la página 14 de la sentencia, y obedece al no señalamiento de lo que los demandantes estiman que ha sido la posición de la Corte, lo cual conduce a que la afirmación parezca efectuada por la Corte y no por los demandantes. En efecto, en la parte final de la página 14 se dice:

Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión material de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

6. Que el texto debe decir:

Sin embargo, según los demandantes la Corte ha admitido que es posible la revisión material

de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

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

**R E S U E L V E:**

Primero.- CORREGIR el texto de la página 14 de la sentencia C-472 de 2006, y en consecuencia donde dice:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión material de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

Corregirse por:

Sin embargo, según los demandantes la Corte ha admitido que es posible la revisión de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Los antecedentes de esta sentencia son tomados de la ponencia presentada por el Magistrado Sustanciador Jaime Araujo Rentería, la cual no fue acogida por la Sala Plena. Las consideraciones plasman lo decidido por la Corte.

2 Corregido mediante el Decreto 2576 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005, “Por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política” eliminando las palabras “PROYECTO DE” y “Segunda Vuelta”.

3 Lo presentado hasta el momento corresponde al proyecto de sentencia elaborado por el Magistrado Jaime Araujo Rentería.

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

5 Sentencia C-551 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

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

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

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

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

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

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>9</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>9</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>9</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer

proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>9</sup> y doctrinarias<sup>9</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su

vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

10 Sobre el tema también se puede consultar la sentencia C-970 de 2004 en la que la Corte concluyó que las disposiciones del Acto Legislativo por medio de las cuales se conferían facultades extraordinarias al Gobierno para que, de manera supletoria, expidiese la normas con fuerza de ley necesarias para la puesta en marcha del sistema acusatorio introducido en la reforma, no podían tenerse como una sustitución de Constitución. También se puede revisar la sentencia C-971 de 2003 en la que se llega a la misma conclusión en relación con la habilitación contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 para que el Presidente de la República, si oportunamente no lo hiciera el Congreso, adoptase mediante decreto con fuerza de ley las normas electorales que desarrollen el artículo 109 constitucional sobre financiación de partidos y campañas políticas antes de la realización de las elecciones departamentales y municipales subsiguientes a la reforma.

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

12 Folio 8.

13 Convenio 87 de la OIT de 1948; Convenio 98 de la OIT de 1949; Convenio 151 de la OIT; Convenio 154 de la OIT; Convenio 144 de 1976 de la OIT; la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, adoptada en Ginebra, en la 86 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 18 de junio de 1998; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 16 y el Protocolo Adicional de San Salvador sobre

Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

14 Esta doctrina constitucional había sido sentada por la Corte en la Sentencia C-387 de 1997. (M.P. Fabio Morón Díaz), en la cual se señaló que: “(...) es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.)”. En la Sentencia C-816 de 2004 (Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte precisó que: “(...) para el estudio de la constitucionalidad de un acto legislativo, además del Título XIII, deben tenerse en cuenta todas las normas constitucionales y del Reglamento del Congreso que señalen requisitos necesarios para la formación de la voluntad democrática de las Cámaras”.

15 En este sentido, refiriéndose específicamente al trámite de los referendos modificatorios de la Constitución, se pronunció la Corte en la Sentencia C-551 de 2003.

16 Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

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

18 Sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández.

19 Sentencia C-491/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

20 Sentencia T-394/99 M.P. Marta Sachica de Montcaleano. Ver en el mismo sentido entre otras las sentencias C-1038/03 y C-019/04 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-107/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-355/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

21 Sentencia C-019/04 M.P. Jaime Araujo Rentería S.V. Rodrigo Escobar Gil.

ARTÍCULO 25.— El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

ARTÍCULO 53.— El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

23 La Corte ha señalado al respecto reiteradamente que “ no puede impedirse el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni la consecución de las finalidades sociales del Estado, y por ende la primacía de los derechos e intereses generales, so pena de

hacer prevalecer los derechos individuales; igualmente, tampoco existen derechos absolutos, en la medida en que todos están supeditados a la prevalencia del interés colectivo.”(...)” Sentencia T1020/99 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Antonio Barrera Carbonell En el mismo sentido ver entre otras las Sentencias SU-250/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-069/01 y C-313/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-107/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-916/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-717/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-870/03 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-043/03 y C-314/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

24 Sentencias T-009/93 y T-579/95, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-657/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-611/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1064/01 M.P. Manuel José cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

25 Sentencia C-100 de 2005, M. P. Alvaro Tafur Gálvis.

26 Mediante la Sentencia C-377 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional declaró exequibles el convenio y la ley aprobatoria.

27 Mediante la Sentencia C-161 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional declaró exequibles el convenio y la ley aprobatoria.

28 Sentencia C-401 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; Aclaración de Voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

29 M. P. Carlos Gaviria Díaz; Salvamento de Voto de Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa; Aclaración de Voto de Alvaro Tafur Gálvis.

30 M. P. Alfredo Beltrán Sierra; Salvamento Parcial de Voto de José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Gálvis; Aclaración de Voto de Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa.

31 M. P. Antonio Barrera Carbonell; Salvamento Parcial de Voto de Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa, Alvaro Tafur Gálvis y Fabio Morón Díaz.

32 M. P. Fabio Morón Díaz; Aclaración de Voto de Cristina Pardo.

33 Gaceta del Congreso No. 385 de 2004.

34 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

35 La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de esta ley mediante la Sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández.

36 A este tema se refiere el autor Loewenstein, Karl en su obra Teoría de la Constitución, Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, Editorial Ariel, 1983, Ps. 35 ss.

37 Ver auto de corrección de la sentencia T-029 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero

38 Auto 231 de 2001 MP: Álvaro Tafur Galvis.

39 En el auto de corrección de la sentencia T-029 de 2001 MP: Alejandro Martínez Caballero se corrigió un error que se encontraba en la parte motiva de la sentencia. Se dijo: “Que esta Corporación ha señalado que cuando en la transcripción del texto de una sentencia se producen errores, es aplicable el artículo 310 del CPC a fin de proceder a la corrección.” Así mismo, mediante auto del 17 de junio de 2004 se corrigió un aparte de la sentencia T-025 de 2004. Se dijo: “1. Que existió un error de carácter mecanográfico en el cuerpo de la sentencia de la referencia, que si bien no altera el fondo de la sentencia, sí hace amerita su corrección para evitar equívocos.”