

C-530-13

Sentencia C-530/13

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

PROCEDENCIA DE ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional

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

Bogotá D.C., 14 de agosto de 2013.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

Los ciudadanos Alfonso Angarita Ávila y Darío Angarita Medellín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, instauraron demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8 del Acto Legislativo 1 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”, el texto normativo demandado es el siguiente resaltado con subraya:

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

(julio 22)

Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

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 parágrafos 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”.

“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”.

(...)

2. Demanda.

2.1. Pretensión.

El actor solicita sea declarado inconstitucional el inciso octavo del Acto Legislativo 1 de 2005 por el vicio de sustitución normativa de la Constitución.

2.2. Cargo único.

2.2.1. Expresa el actor que el pueblo de Colombia, en su condición de constituyente primario y soberano, en el artículo 48 constitucional no limita ni prohíbe derecho alguno en materia de seguridad social en pensiones, salud o riesgos profesionales. Por el contrario consagra tres principios rectores, eficiencia, universalidad y solidaridad sobre los cuales el legislador debe desarrollar el mandato del constituyente primario.

2.2.2. Con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005, el legislador sustituye la constitución, socavando y transgrediendo los principios o pilares fundamentales que cimentan el Sistema de Seguridad Social en Pensiones expresado por el constituyente originario.

2.2.3. Se indica en el escrito de demanda, que el Acto Legislativo atacado viola los principios de participación ciudadana, puesto que en ejercicio de su soberanía expresada mediante voto popular, se dispuso lo contrario a lo expresado en urnas mediante la convocatoria de la Ley 796 de 2003. 2.2.1. Al adicionar al artículo 48 Superior un inciso que

desconoce la decisión popular expresada en la respuesta del referendo mediante Ley 796 de 2003.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio de Trabajo: exequible.

3.1.1. El Ministerio a través de su intervención aduce que la caducidad de la acción de constitucionalidad contra los Actos Legislativos de conformidad con el artículo 379 Superior sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, en consecuencia, el Acto Legislativo cuestionado fue publicado en el Diario Oficial No. 45.980 del 25 de julio de 2005 y, la demanda se radicó el 5 de diciembre de 2012, es decir, vencido el término de caducidad dispuesto en la norma constitucional.

3.1.2. En cuanto al concepto de sustitución de la Constitución, argumenta que la norma constitucional acusada, introdujo una simple modificación al artículo 48 Superior, cosa que no alteró los principios fundamentales, ni el modelo constitucional vigente, por lo que al no presentarse una transformación integral de la Carta, no prospera la presente acción.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición.

3.2.1. De acuerdo con los artículos 241 y 379 CP., todo acto que tenga como propósito reformar la Constitución, llámese acto legislativo, convocatoria a referendo, consulta popular o convocatoria a asamblea constituyente, es susceptible de revisión como consecuencia del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, el ejercicio de dicho mecanismo se encuentra expresamente limitado en el tiempo, procedente solo dentro del año siguiente a la promulgación del acto que se pretende demandar.

3.2.2. Teniendo en cuenta que el acto demandado fue publicado en el Diario Oficial el 25 de julio de 2005, corregido y publicado nuevamente en el del 29 de julio de 2005, y la demanda de inconstitucionalidad fue radicada el 5 de diciembre de 2012, se encuentra que el término de su ejercicio excede con creces al año exigido en el artículo 379 CP, es decir, la acción instaurada se encuentra caduca, y en consecuencia la Corte debe declararse inhibida.

3.3. Colegio de abogados del trabajo: inexequible.

3.3.1. En el concepto del Colegio de abogados, a través del Acto Legislativo 1 de 2005 no se introdujo una reforma constitucional, sino una sustitución como lo indica la demanda, en tanto que el concepto de reforma implica una modificación parcial de la Constitución que no altera los principios y estructura fundamental de la misma, mientras que el fenómeno de la sustitución introduce postulados que no armonizan con los principios, convenios internacionales, y ejes definitorios de la Carta Política, hecho que en definitiva ocurrió con la entrada en vigencia de la norma constitucional demandada.

3.3.2. La anterior afirmación, se sustenta en la trasgresión al principio de progresividad y no regresividad y, en el bloque de constitucionalidad, al reducir de 14 mesadas a 13 al año, las pensiones que se causen a partir de la entrada en vigencia de dicho acto, dejando como conclusión que la norma reemplaza elementos esenciales de la Constitución como el principio de igualdad, progresividad y no regresividad en derechos sociales, en consonancia con los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad, modificando la estructura y principios de la Carta, alejándose así de una simple reforma.

3.4. Universidad Sergio Arboleda: exequible.

3.4.1. Mediante sentencia C-816 de 2004 la Corte Constitucional estableció que para determinar si se está en presencia de la sustitución, debe evidenciarse que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Carta fue reemplazado por otro integralmente distinto.

3.4.2. Al efectuarse el juicio de sustitución, no se encuentra que el derecho a la seguridad social haya sido cambiado por otro, tan solo se ha implementado otro principio -sostenibilidad fiscal- precisamente para hacer viable el Sistema Pensional.

3.5. Corporación de pensionados exfuncionarios de la Universidad del Valle; Asociación Nacional de Pensionados de los sectores público y privado; Asociación Nacional de Pensionados de Telecom; Asociación de Profesionales y Técnicos de Telecom; Corporación de Jubilados y Pensionados de Emcali; Asociación de pensionados y jubilados por el Instituto de Seguros Sociales y entidades afines sin ánimo de lucro; Fondo de empleados y pensionados de Telecomunicaciones y medios audiovisuales: inexequible.

3.5.1. Los escritos de coadyuvancia presentados por estas asociaciones reproducen

textualmente los mismos argumentos, consistentes en los siguientes: el acto legislativo acusado de inconstitucionalidad en su inciso octavo desconoce el principio a la igualdad, sustituyendo la Constitución. Sobre el particular, la sentencia C-409 de 1994, declaró inexequible algunas expresiones contenidas en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, al considerar que resultaba violatorio del artículo 13 Superior excluir a ciertos pensionados del beneficio de la mesada 14.

3.5.2. Adicional a lo anterior, con la expedición del acto legislativo 1 de 2005, el constituyente derivado modificó arbitrariamente el artículo 48 de la Constitución, norma pilar de la seguridad social, plasmada así por el constituyente primario en la Carta original de 1991, en tanto que la voluntad popular de mantener la mesada 14 o prima de junio se manifestó en la no aprobación de dicha pregunta del referendo convocado por la Ley 796 de 2003.

3.6. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia: inexequible.

3.6.1. El legislador constituyente del Acto Legislativo 1 de 2005, sobrepasó los límites constitucionales impuestos por una votación en contra de la convocatoria de participación ciudadana realizada con dos años de anticipación, provocando que el pueblo rechazara abiertamente cualquier modificación constitucional sobre la materia.

3.7. Intervenciones ciudadanas: inexequible.

3.7.1. Los ciudadanos Martha Hernández Pérez, Lucy Moreno Perea, Lady Ruiz López, Stephanie Lora Celedón, Leydy Forero Pinzón, Alejandro López Ortiz, José Manuel Lovaton Medina, Arcesio Castañeda Escudero, Leonel Antonio Betancur Soto, Avilio Arroyo Cuero, José Barrerto Ríos, Libardo Hurtado Sánchez, José Orlando Alegría Ortiz, Carlos Bayona Franco, Flavio Mercado Corrales, Héctor Vargas Gómez, Guillermo Gómez Delgado, Henry Rodríguez, Elba Lucía González Sarasty, Isolia Cobo Lenis, Helmer Vivas Duarte, Floralba González, María Elena Palomeque de Simar, Rosalba Peralta Fajardo, Aida Victoria Cruz Ayala, Gloria Millan Bonilla, Esperanza Suárez de Hernández, Mariano Florez Ramírez, Mirna Francisca Galeano Guerra, Yilemi Restrepo González, Fabio García Alzate, Uriel Ospina Aristizabal, Efrain Laverde Giraldo, Gloria Hurtado, Víctor Alarcón, Ramón Lubo Maldonado, Alcides Betancourt Brujes, Ilde Toro Robles, María Lucy Arcila Llano y, Yara Teresa Pérez de Oñate en escritos separados pero con identidad de formato presentaron la siguiente

intervención.

3.7.2. El inciso octavo del acto legislativo 1 de 2005, vulnera el mandato de progresividad y no regresividad, adicionalmente desconoce el principio fundacional del Estado social de derecho de la igualdad, al permitir que los pensionados que causaron su derecho antes de la sustitución pensional puedan percibir 14 mesadas, mientras que los que consolidaron el derecho con posterioridad se ven discriminados al recibir solo 13 mesadas, sin que se haya previsto un régimen de transición.

4. Concepto del Procurador General de la Nación[1]: inhibición.

4.1. El Ministerio Público señala que el control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República no se puede ejercer sobre vicios de carácter material o los denominados “de competencia”, sino, única y exclusivamente sobre vicios de procedimiento, tal y como lo dispone el artículo 241.1 Superior. Manifiesta como cuestión previa al análisis de la demanda, que la acción en contra del acto legislativo 1 de 2005 ha caducado.

4.2. En el análisis del caso, la vista fiscal indica que la demanda no reúne todos los presupuestos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en especial, adolece de claridad, toda vez que los argumentos de los actores se reducen a efectuar un recuento histórico de algunos hechos que influyeron en la reforma pensional, lo cual no explica la presunta violación de los principios de progresividad y no regresividad y, menos cumple con la carga argumentativa exigida en el vicio de sustitución de la Constitución.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, numeral 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigida contra un Acto Legislativo.

2. Problema jurídico constitucional.

La demanda plantea a la Corte resolver si el enunciado normativo del Acto Legislativo 1 de

2005, que en ella se cuestiona, debe ser declarado inconstitucional por exceder los poderes del Congreso de la República para la reforma de la Constitución, al tratarse de un caso de sustitución de la misma.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 379 de la Constitución, previamente debe analizarse si ¿ha caducado la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 1 de 2005?. Por lo cual se examinará la cuestión de la procedencia de la acción -pretensión- de inconstitucionalidad respecto de actos legislativos y su caducidad.

3. Procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad contra actos legislativos.

3.1. La Constitución regula a través de varias disposiciones la procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad frente a actos reformatorios de la Constitución, indicando puntualmente en el artículo 379 constitucional que el límite para el ejercicio de la acción pública contra dichos actos, es de un año a partir de su promulgación, así:

“ARTICULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.”

3.2. La Corte se ha pronunciado sobre la caducidad de la acción pública en contra de actos legislativos, en las siguientes oportunidades:

3.2.1. En la sentencia C-1043 de 2005, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004, referente al trámite de impedimentos y recusaciones, indicó en el aparte de caducidad de la acción que:

“El artículo 379 de la Carta establece que los actos reformatorios de la Constitución sólo podrán demandados ante esta Corporación dentro del año siguiente a su promulgación. La demanda de la referencia fue promovida dentro del término previsto en la norma citada, por lo que procede su examen.”

3.2.2. En una decisión posterior, en la sentencia C-395 de 2011 esta Corporación se declaró

inhibida al verificar que la demanda promovida en contra del artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2009 había caducado, indicando que:

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

3.2.3. Entre las más recientes sentencias sobre esta materia se destaca la C-249 de 2012, promovida contra el Acto Legislativo No 04 de 2011 sobre carrera administrativa, en la cual se califica la sustitución de la Constitución con exceso en el ejercicio del poder de reforma constitucional como vicio formal, y se extrae de ello la consecuencia jurídica de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad:

“1. Que por tratarse de una demanda por un vicio formal relacionada con la competencia, la Corte tiene que verificar que no se haya sobrepasado el término de caducidad de un año establecido en los artículos 242.3 e inciso final del artículo 379 de la C.P, y que la competencia en el análisis de la demanda estará únicamente determinada por los cargos establecidos en ella.” (subrayas fuera de texto).

3.2.4. En la C-288 de 2012 al estudiar el Acto Legislativo 3 de 2011 y la Ley 1473 de 2011, en el acápite de competencia, ésta Corporación indicó que:

“La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241, incisos 1 y 4 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra un acto reformatorio de la Constitución, por vicios de procedimiento legislativo en su formación, así como respecto del contenido material de una Ley de la República.

Con todo, en el apartado correspondiente se hará referencia expresa a la competencia de este Tribunal para la resolución de los cargos por vicios de competencia del Congreso en la expedición de actos legislativos, como parte de los yerros de procedimiento a los que

refiere la citada norma superior.

De otro lado, se encuentra que la Corte está habilitada para pronunciarse sobre la demanda de la referencia, en tanto fue formulada dentro del plazo de caducidad de la acción pública de constitucionalidad previsto en el artículo 379 C.P. En efecto, el Acto Legislativo acusado fue promulgado el 1º de julio de 2011 y la demanda formulada por el ciudadano Longas Londoño fue presentada ante la Corte el 24 de agosto del mismo año. (subrayas fuera de texto).

3.2.5. Finalmente, teniendo en cuenta que la demanda presentada sustenta el concepto de la violación en el desbordamiento de la competencia por parte del legislador en el ejercicio de sus funciones, a través del denominado vicio competencial, es pertinente traer a colación la sentencia C-1056 de 2012, en la cual, a parte de reiterar el mandato dispuesto en el artículo 379 CP, se alude al artículo 242 CP, para concluir que la caducidad de la acción también se aplica al estudio de los vicios de forma, así:

“Como es sabido, el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política establece que las demandas de constitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. En la medida en que, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 241 ibídem, las demandas contra actos legislativos solo pueden originarse en vicios de procedimiento en su formación, este requisito es aplicable entonces siempre que se demanda la inexequibilidad de un acto reformatorio de la Constitución.

En el caso de las demandas que ahora se deciden la Corte constata que ese requisito de procedibilidad se cumple sin dificultad, ya que el Acto Legislativo demandado fue publicado el 31 de mayo de 2011, mientras que estas acciones de constitucionalidad fueron promovidas los días 17, 22 y 28 de mayo de 2012, respectivamente. Así las cosas, en lo que a esta exigencia respecta, la Corte puede decidir sobre estas demandas.”

3.3. Conclusión.

Por virtud del artículo 379 CP, procede la demanda de constitucionalidad contra un acto legislativo, cuando la acusación es interpuesta en el término previsto en tales normas superiores, esto es, un año. Las reglas imperantes en la actual jurisprudencia se resumen

en las siguientes:

3.3.1. El género de los vicios de forma contiene dos modalidades: a) los vicios de procedimiento en el trámite de formación del acto; b) el vicio competencial por carencia o exceso en el ejercicio de las facultades, por parte del órgano que lo tramita.

3.3.2. La acción pública de constitucionalidad contra los actos legislativos, caducará inevitablemente al término de un año contado a partir de su promulgación, en todo caso, sin tener que entrar en el análisis de la naturaleza del cargo de la demanda.

3.3.3. El “año siguiente” a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de “su publicación o inserción en el Diario Oficial.”[2] Esta regla, reconocida en el artículo 8 de la ley 57 de 1985 al señalar que los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos del Gobierno, entre otros, sólo regirán después de la fecha de su publicación, es aceptada a efectos de contabilizar el término del que se dispone para cuestionar judicialmente diferentes actos jurídicos.

3.3.4. En el caso de la acción formulada en contra del inciso octavo del acto legislativo 1 de 2005, éste fue publicado en el Diario Oficial 45.980 de fecha 25 de julio de 2005, corregido posteriormente por un yerro en su nominación, por el Diario Oficial 45.984 del 29 de julio de 2005, lo que implica que el término de caducidad empezó a correr el día 30 de julio de 2005 y venció el día 29 de julio de 2006, la presente demanda fue radicada ante la Corte el 05 de diciembre de 2012.

De lo anterior, la Corte concluye que la acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso octavo del acto legislativo 1 de 2005 se presentó extemporáneamente, en un término excesivo de siete años y cinco meses después de su promulgación, razón por la cual la Sala se declarará inhibida para su conocimiento.

4. Razón de la decisión.

La acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra un acto legislativo se extingue en un año, contado a partir de la promulgación o publicación del respectivo acto, en virtud de su naturaleza de vicio competencial -formal- y por mandato del artículo 379 CP.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del inciso octavo del acto legislativo 1 de 2005, por haberse configurado el fenómeno de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Concepto No. 5551 del 03 de abril de 2013.

[2] En esa dirección se encuentran las sentencias C-179 de 1994, C-108 de 1995, C-224 de 1995, C-492 de 1997, C-581 de 2001, C-925 de 2005 y C-025 de 2012.