

Sentencia C-740/06

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte constitucional para estudiar cargos de contenido material

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

INHIBICION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS MATERIALES-Incompetencia de la Corte Constitucional/INHIBICION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS MATERIALES-Cargo fundado en desconocimiento de referendo constitucional

El primer cargo alude a una vulneración de los artículos 1, 2, 9, 13, 25, 39, 53, 58, 93 y 374 de la Constitución, además de los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT. Lo anterior por haber excluido las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva y someter las mismas exclusivamente a la regulación legal correspondiente al sistema general de pensiones. Igualmente, se expone que la sustitución de la Constitución se concreta al eliminar el régimen de transición pensional establecido en el

Art. 36 de la Ley 100 de 1993. Dichos argumentos no plantean una sustitución de la Constitución sino un control material del Acto Legislativo 01 de 2005 a la luz de los derechos establecidos por la Carta. El demandante también considera que el Acto Legislativo 01 de 2005 vulnera los artículos 95-1, 374 y 378 de la Constitución así como el artículo 3 de la Ley 5 de 1992 ya que la reforma tramitada mediante Acto Legislativo ya había sido considerada mediante referendo y había sido votada negativamente por el pueblo. Por lo tanto, para el demandante, el Congreso pierde competencia para reformar cierta materia después de un referendo constitucional a partir de la negativa de los ciudadanos. Los argumentos del demandante no solo pretenden un control material del Acto Legislativo a la luz de los artículos 95-1 y 374 de la Constitución sino también una comparación material entre el contenido del referendo votado en el año 2003 y el Acto Legislativo acusado. Por lo tanto, el cargo plantea un cargo basado en un vicio material respecto del Acto Legislativo, que como lo ha indicado la jurisprudencia no es procedente ya que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de dichos cargos. Así, la Corte también deberá inhibirse de conocer de este cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Referencia: expediente D-6187

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005

Demandante: Gelasio Cardona Serna

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto 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 Gelasio Cardona Serna, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política.

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, asignando la sustanciación al Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.¹

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 2

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los 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, esto 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.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

i) En un primer cargo, el demandante considera vulnerados los Arts. 95, Num. 1º, 374 y 378 de la Constitución Política y 3º de la Ley 5ª de 1992, con los siguientes argumentos:

Expresa que el Art. 374 de la Constitución consagra tres (3) vías para reformarla, las cuales son alternas, lo cual quiere decir que el Gobierno Nacional puede escoger una de ellas pero no puede convertirlas en vías acumulativas o sucedáneas dentro de un mismo propósito, para burlar la decisión inicial negativa en una vía, pues ello constituye un abuso del Derecho y un fraude. Por tanto, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República están obligados a respetar la decisión negativa dada por el pueblo en referendo como una expresión directa de la soberanía.

Señala que por iniciativa gubernamental, en la Ley 796 de 2003 se incluyó para votación en referendo la pregunta No. 8 sobre pensiones, que fue decidida negativamente por el pueblo. Agrega que el Gobierno Nacional, en lugar de acatar esta decisión, procedió a presentar al Congreso de la República en el año siguiente un proyecto de Acto Legislativo en el que sustancialmente se reprodujo el contenido de dicha pregunta, acto que el Congreso como constituyente derivado no podía válidamente tramitar y al hacerlo incurrió en un vicio de procedimiento.

ii) En un segundo cargo, el demandante afirma que el Acto Legislativo demandado infringe los Arts. 1º, 2º, 9º, 13, 25, 39, 53, 55, 58, 93 y 374 de la Constitución Política y los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, con las siguientes razones:

Sostiene que el acto legislativo acusado contiene esencialmente los siguientes aspectos:

- Sólo es válida la ley y no es válida la negociación colectiva para mejorar derechos legales.
- Los derechos ya consagrados por negociación colectiva perderán vigencia el 31 de Julio de

2010.

- El régimen de transición consagrado en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993 no podrá extenderse más allá del 31 de Julio de 2010 y excepcionalmente más allá del 2014, a pesar de que se hubieran consolidado situaciones jurídicas concretas.

Expone que la Constitución vigente otorga una especial protección al trabajo, como uno de sus principios fundantes, reconoce los principios de Derecho Internacional aceptados por Colombia, consagra el principio de igualdad, el derecho de asociación sindical, la garantía de la seguridad social, el derecho a la negociación colectiva, los derechos adquiridos, la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos y la interpretación de los derechos constitucionales de conformidad con ellos, como son los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT. Indica que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (Art. 26) y consagra el principio de la prevalencia del mismo sobre el Derecho Interno (Art. 27).

Enuncia que el acto acusado contradice los principios y valores, en particular la especial protección al trabajo, que consagra el Estado Social de Derecho colombiano, y que aquel contradice los convenios de la OIT y el bloque de constitucionalidad, lo cual significa que el mismo no reforma la Constitución sino que la deroga, sustituye y subvierte, incurriendo así en un vicio de competencia por violación del Art. 374 de la Constitución.

Arguye que la Corte Constitucional ha señalado que el régimen de transición en materia pensional consolida una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada y que es un auténtico derecho subjetivo que no puede ser desconocido, por lo cual, al establecer el Acto Legislativo demandado que aquel no podrá extenderse más allá del 31 de Julio del 2010 y excepcionalmente más allá del 2014, sustituye o deroga los principios y valores de la

Constitución y el bloque de constitucionalidad y, por tanto, viola el Art. 374 de aquella por falta de competencia.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

Mediante escrito radicado el 21 de Marzo de 2006, el ciudadano Luis Carlos Villegas Echeverri, obrando en nombre propio y en nombre de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, solicita a la Corte que declare exequible el Acto Legislativo demandado, con las siguientes razones:

Indica que conforme a lo previsto en los Arts. 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, el control constitucional de los actos reformativos de la misma se circunscribe a los vicios de procedimiento en su formación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Expone que el Acto Legislativo demandado no sustituye la Constitución, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones que la Seguridad Social es un derecho prestacional y programático, que en sí mismo no es fundamental, en relación con el cual el legislador tiene un amplio margen de configuración.

Expresa que las disposiciones del citado acto legislativo son armónicas con las demás disposiciones de la Constitución y con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Señala que dicho acto no vulnera el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, dado que el primero tiene la misma categoría normativa del segundo y además no causa menoscabo a éste. Agrega que la voluntad del Congreso de la República de sustraer de la negociación laboral los asuntos pensionales protege el principio de igualdad y también pretende hacer efectiva la garantía pensional.

Concluye que son los Estados los llamados a delimitar, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, el ámbito en que debe garantizarse el derecho de los empleadores y trabajadores a negociar colectivamente.

2. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por medio de escrito recibido el 21 de Marzo de 2006, los ciudadanos Carlos Orjuela Góngora y Guillermo López Guerra, actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, piden a la Corte que declare la inexecutable del acto legislativo impugnado, con los siguientes fundamentos:

En relación con el primer cargo, expresan que es cierto que el Art. 374 de la Carta Fundamental consagra que ésta podrá ser reformada por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo y que los artículos siguientes consagran los procedimientos aplicables, pero aquella no contiene la limitación planteada en la demanda en el sentido de que una vez utilizada una vía no puedan utilizarse

las restantes.

Acerca del segundo cargo, afirman que es verdad de Perogrullo que la Carta Política es eminentemente proteccionista y, en especial, ampara el trabajo y sus efectos. Agregan que en el Acto Legislativo No 1 de 1936 se sentaron las bases de lo que es un Estado Social de Derecho y se dio comienzo al proceso de constitucionalización de los derechos laborales, que vino a redondear la Constitución de 1991.

Sostienen que, por ser el colombiano un Estado Social de Derecho, con los fundamentos y características que se indican en la demanda, es apenas elemental que el mismo no puede desconocer los derechos humanos relacionados con el trabajo, particularmente los previstos en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y que tienen que ver con los derechos de sindicalización, negociación colectiva y libertad sindical.

Exponen que, de otro lado, es incuestionable que no es compatible con el concepto de libertad sindical excluir de dicha negociación “ciertas cuestiones”, entre las que se cuenta, sin duda, lo relativo a las pensiones y sus reajustes.

Arguyen que todas las disposiciones sobre pensiones contenidas en convenios colectivos válidamente celebrados representan verdaderos derechos adquiridos, que no pueden ser desconocidos bajo ningún pretexto. Añaden que es de la naturaleza del derecho de negociación colectiva el que en todo momento se puedan pactar mejoras sustanciales a las condiciones de trabajo, incluidas las relacionadas con el reconocimiento y pago de las pensiones, como justa recompensa a una vida de trabajo, dedicación y entrega al servicio de uno o varios empleadores públicos y privados.

Concluyen que las disposiciones del Acto Legislativo No. 1 de 2005, especialmente las contenidas a partir del párrafo 9º, resultan violatorias de las normas constitucionales invocadas en la demanda.

3. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Mediante escrito presentado el 21 de Marzo de 2006, la ciudadana Gloria Cecilia Valbuena Torres, obrando en nombre del Ministerio de la Protección Social, solicita a la Corte que deseche todos los cargos de inconstitucionalidad, con las siguientes razones:

Opina que la Corte Constitucional es incompetente para conocer de la demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, pues ésta no reúne las condiciones señaladas por aquella para ese efecto, y cita apartes de sentencias dictadas por la misma.

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

En lo concerniente al primer cargo, asevera que cuando una reforma de la Constitución no ha tenido éxito por una de las vías previstas en ella, dicho Estatuto no prohíbe hacerla por otra de dichas vías.

Manifiesta que, por otra parte, lo sucedido con el punto 8º del referendo no fue una decisión negativa del pueblo, sino una ausencia de decisión.

Respecto del segundo cargo, sostiene que se confunde el actor, pues cree que el derecho a la negociación colectiva es absoluto y no tiene limitaciones, lo cual no es exacto, ya que la Constitución prevé limitaciones que impone la ley, como lo ha reconocido la Corte Constitucional.

Argumenta que lo que realmente incomoda al actor 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.

Expresa que el contenido del Acto Legislativo demandado, esto es, la limitación a la negociación en materia de pensiones, los topes máximos a las pensiones altas, de 25 o más salarios mínimos legales mensuales, la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados y la revisión de las pensiones no representan una sustitución de la Constitución.

Sobre el cargo atinente al régimen de transición, afirma que éste no se deroga sino que se limita en el tiempo y que, así mismo, aquel no constituye en sí mismo un derecho adquirido, sino una expectativa legítima.

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito radicado el 21 de Marzo de 2006, el ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequible el Acto Legislativo demandado, con los siguientes argumentos:

En relación con el primer cargo, enuncia que no es cierto que, como lo afirma el actor, el pueblo colombiano hubiera votado negativamente la pregunta No. 8 del referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, y que la reforma no se logró porque dicha pregunta no alcanzó por un pequeño margen la votación mínima requerida, conforme a lo dispuesto en el Art. 378 de la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto del segundo cargo, manifiesta 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, y que así lo establecen expresamente los Arts. 241 y 379 superiores.

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.

Expone que, no obstante, en la medida en que la Corte Constitucional ha sostenido 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, por existir un vicio de competencia, en el presente caso la modificación contenida en el acto acusado no sustituye la Constitución.

Afirma que el actor alega que la reforma, en cuanto restringe los pactos y convenciones colectivas en materia de Seguridad Social en Pensiones, viola los derechos de sindicalización y negociación colectiva contemplados en la Constitución, pero no señala la razón por la cual se estaría sustituyendo la Constitución. Agrega que si bien ésta garantiza el derecho de negociación colectiva, no lo hace en forma absoluta, pues establece que la ley puede fijar excepciones.

Plantea que el demandante no indica tampoco cómo la limitación temporal del régimen de transición previsto en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993 contraría el Estado Social de Derecho, ni expresa cómo el acto acusado, que persigue la viabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, vulnera el derecho al trabajo.

5. Intervención extemporánea

La ciudadana Beatriz Delgado, obrando en nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali, presentó escrito de intervención el 24 de Marzo de 2006, el cual no será tenido en cuenta por ser extemporáneo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el Concepto No. 4084 recibido el 21 de Abril de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte:

i) Declarar exequible el Acto Legislativo 01 de 2005, únicamente por el cargo de falta de competencia del Congreso de la República para expedirlo.

ii) Declarar exequibles las expresiones “No podrá” e “invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido” contenidas en el inciso 5º, “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos” y “condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones” contenidas en el Parágrafo 2º, y el Parágrafo Transitorio 3º, todos del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, únicamente por el cargo de sustitución de la Constitución Política en lo relacionado con el desconocimiento del derecho de negociación colectiva.

iii) Declarar exequible el primer inciso del Parágrafo Transitorio 4º del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, únicamente por el cargo de sustitución de la Constitución Política en lo relacionado con el desconocimiento de los principios de favorabilidad y de irrenunciabilidad de derechos laborales y de garantía a la seguridad social.

Fundamenta su petición en los siguientes argumentos:

Dictamina que el Acto Legislativo 01 de 2005 fue expedido en virtud del poder de reforma constitucional, como lo fue la intervención del pueblo en el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, por lo que ambas situaciones correspondieron al ejercicio del poder constituido y no del poder constituyente primario para sustituir el orden superior vigente y, en tal sentido, la actuación del Congreso de la República era procedente, dado que la Constitución Política no establece diferencias en relación con la competencia reformatoria de la misma.

Después de exponer la distinción entre el poder constituyente y el poder de reforma de la Constitución, señala que, teniendo en cuenta que la Constitución permite su reforma por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, sin distinción o limitación de ninguna naturaleza desde el punto de vista de su competencia reformadora, resulta procedente que el Congreso de la República haya aprobado el Acto Legislativo 01 de 2005, independientemente del resultado del referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003.

Así mismo, plantea que el Acto Legislativo demandado no vulnera el derecho de negociación colectiva laboral, en la medida en que la seguridad social en Colombia es un servicio público que garantiza el Estado y no sólo un derecho prestacional sustentado con recursos provenientes de la relación laboral.

Sobre este aspecto señala que a partir de 1991 la seguridad social en Colombia superó el carácter de base laboral, en su expresión prestacional, para adquirir el rango de política pública de Estado y, por tanto, éste debe garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (no sólo a los trabajadores), mediante la modalidad de servicio público obligatorio, para lo cual debe adoptar todas las medidas que resulten pertinentes, como lo prevé la Ley 100 de 1993 en algunas de sus normas tanto en relación con el régimen de prima media con prestación definida como con el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De otro lado, enuncia que la eliminación del régimen de transición pensional mediante el citado acto legislativo no sustituye la Constitución en relación con los principios de

favorabilidad y de irrenunciabilidad de derechos laborales y de garantía a la seguridad social, en la medida en que se pretende asegurar la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones como servicio público obligatorio para todos los habitantes y que, por tanto, esa eliminación no subvierte o sustituye la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigidas contra unas disposiciones que forman parte de un acto legislativo.

2. Consideración preliminar. 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”.

La demanda D-6187 fue instaurada el 26 de Enero de 2006.

Por tanto, no ha caducado la acción pública de inconstitucionalidad.³

3. 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. La competencia de la Corte se limita a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación.

No obstante, la Corte ha admitido que es posible la revisión de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución, por cuanto ello constituiría un vicio de competencia del reformador de la Carta. La primera vez que la Corte abordó el punto fue en relación con una ley que convocó a un referendo constitucional. En la sentencia C-551 de 2003⁴ que revisó la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo para reformar varios artículos de la Constitución, la Corte dijo que el poder de reforma de la Constitución se concreta en una competencia cuyo alcance no es ilimitado por lo que no es posible la sustitución, derogación o subversión de la Constitución. 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.”⁵

Luego de estimar que esta doctrina también se aplicaba a los Actos Legislativos, y de proferir varias sentencias al respecto,⁶ en la sentencia C-1040 de 2005⁷ 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. 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.”⁸

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.”⁹

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 para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,¹⁰ debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución.¹¹ 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.

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.”¹²

De acuerdo a los anteriores criterios se pasa a analizar los cargos de la demanda.

3.1. Cargos planteados en la demanda

La demanda presenta dos cargos. En primer lugar, se analizará el basado en la Constitución y el bloque de constitucionalidad. En segundo lugar se observará el cargo fundado en el referendo que se realizó en octubre de 2003.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.2. Primer Cargo

El primer cargo alude a una vulneración de los artículos 1, 2, 9, 13, 25, 39, 53, 58, 93 y 374 de la Constitución, además de los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT. Lo anterior por haber excluido las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva y someter las mismas exclusivamente a la regulación legal correspondiente al sistema general de pensiones. Igualmente, se expone que la sustitución de la Constitución se concreta al eliminar el régimen de transición pensional establecido en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993. Alega el demandante que el Acto acusado representa una vulneración de la especial protección al trabajo, del principio de igualdad, del derecho de asociación sindical, de la garantía de seguridad social, del derecho a la negociación colectiva y de los derechos adquiridos de los trabajadores.

Dichos argumentos no plantean una sustitución de la Constitución sino un control material del Acto Legislativo 01 de 2005 a la luz de los derechos establecidos por la Carta. Así, el demandante pretende que la Corte aplique un juicio de proporcionalidad a las disposiciones demandadas para analizar si efectivamente los derechos constitucionales han sido desconocidos y en qué grado, lo que escapa a la competencia de la Corte de acuerdo a la jurisprudencia antes reseñada porque ello implicaría un juicio material.

La exposición del demandante también hace alusión a que los Convenios de la OIT son parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto obligatorios para el Estado Colombiano. Así mismo, plantea que la contradicción de la reforma frente a los principios y valores de los Convenios de la OIT significa que no se ha reformado la Constitución sino que ha sido sustituida. Sin embargo, el cargo no esboza una sustitución de la Constitución sino que pretende una revisión material de las disposiciones demandadas a la luz de los distintos Convenios de la OIT, lo que comprende, nuevamente, una solicitud de revisión material judicialmente imposible, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En consecuencia la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse sobre dicho cargo por falta de competencia.

3.3 Segundo cargo

El demandante también considera que el Acto Legislativo 01 de 2005 vulnera los artículos 95-1, 374 y 378 de la Constitución así como el artículo 3 de la Ley 5 de 1992 ya que la reforma tramitada mediante Acto Legislativo ya había sido considerada mediante referendo y había sido votada negativamente por el pueblo. Por lo tanto, para el demandante, el Congreso pierde competencia para reformar cierta materia después de un referendo constitucional. a partir de la negativa de los ciudadanos. El demandante argumenta que el Acto Legislativo ha vulnerado el artículo 95-1 de la Constitución pues “preceptúa para todos los ciudadanos el deber de “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”, lo que significa que el gobierno y el Congreso están obligados a respetar la decisión negativa dada

por vía de referendo, para abusivamente acudir a otra vía reformativa con propósito semejante al inicial.”¹³ Así mismo plantea que los mecanismos de reforma constitucional son alternos, no sucesivos. Dice:

Desconocer el mismo gobierno la decisión negativa expresada por el pueblo en referendo para a continuación y con el mismo propósito, acudir el mismo gobierno a otra vía reformativa de la Constitución, con el apoyo del Congreso, comporta infracción de carácter alterno de las vías de reforma constitucional (art. 374), por convertirlas en vías acumulativas o sucedáneas dentro de un mismo propósito gubernamental, abusando de ellas, en razón del no respeto y la burla de la decisión negativa inicial expresada por el pueblo en referendo originado por la iniciativa del mismo gobierno (CN arts. 3 y 95-1). El pueblo es el Constituyente primario y superior, que expresa soberanía por vía directa mediante referendo. (CN arts. 3 y 374)

(...)

En efecto, por iniciativa gubernamental, en la Ley 796 de 2003 se incluyó para referendo, la pregunta # 8, cuyo contenido sobre pensiones, fue decidido por el constituyente primario, mediante respuesta negativa.

El mismo gobierno, en lugar de respetar y acatar la decisión del constituyente primario, que el mismo gobierno había provocado, procedió en el año siguiente, a presentar ante el constituyente derivado, el Congreso, un proyecto de Acto Legislativo, en el que sustancialmente reproducía la pregunta # 8 del Referendo de 2003, que ya había sido decidida negativamente por el constituyente primario, por el superior.¹⁴

Los argumentos del demandante no solo pretenden un control material del Acto Legislativo a la luz de los artículos 95-1 y 374 de la Constitución sino también una comparación material entre el contenido del referendo votado en el año 2003 y el Acto Legislativo acusado. Por lo tanto, el cargo plantea un cargo basado en un vicio material respecto del Acto Legislativo, que como lo ha indicado la jurisprudencia no es procedente ya que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de dichos cargos. Así, la Corte también deberá inhibirse de conocer de este cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

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,

R E S U E L V E:

DECLARARSE INHIBIDA para proferir un fallo de mérito en relación con el Acto Legislativo 01 de 2005 “por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política”, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y

archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

AUSENTE CON EXCUSA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA A LA SENTENCIA C-740
DE 2006

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)

SUSTITUCION PARCIAL DE LA CONSTITUCION-Restricciones a negociación colectiva en materia pensional/SUSTITUCION PARCIAL DE LA CONSTITUCION-Eliminación del régimen de transición pensional (Salvamento de voto)

Tanto la exclusión de las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva como la eliminación del régimen de transición pensional, dispuestas en algunos apartes del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, configuran una sustitución parcial de la Constitución, en cuanto reemplazan la protección especial que aquella brinda al trabajo como valor fundante del Estado por la desprotección o desamparo que representan la privación de instrumentos legítimos e idóneos para lograr dicha protección y la privación de derechos válidamente adquiridos, lo cual es totalmente opuesto o integralmente diferente al conjunto de normas de la Constitución, así como al bloque de constitucionalidad en materia laboral, o sea, es totalmente incompatibles con ellos. En consecuencia, el Congreso de la República carecía de competencia para expedir dichos segmentos normativos, esto es, el inciso 5º, el parágrafo 2º y los párrafos transitorios 3º y 4º del Art. 1º del acto legislativo demandado, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 374 de la Constitución, lo cual determina la declaración de su inexequibilidad por esta corporación.

Referencia: expediente D-6187

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito salvar mi voto en relación con la Sentencia C-740 de 2006, por considerar, por una parte, que la Sala debió adoptar decisión de fondo, al reunir los cargos los requisitos señalados en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia de esta corporación, y, |por otra parte, que debió declarar inexecutable los incisos 5º, 7º y 9º, los Parágrafos 1º y 2º y los Parágrafos Transitorios 3º y 4º del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política, esto último con base en las siguientes razones:

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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(…)

“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. (...)”.¹⁵

Protección especial al trabajo en la Constitución vigente

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 general¹⁶. 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.¹⁷

“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.” ¹⁸

“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.)¹⁹. Desde esa perspectiva y sin que ello lo convierta en un derecho absoluto²⁰, 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 familiar²¹".²²

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 199723.

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 1999²⁴, del cual es pertinente señalar:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.

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 ratificados por Colombia 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:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“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”.²⁵

5. En este orden de ideas, la Corte Constitucionalidad 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 199926:

“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 200027:

“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.

“(…)

“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 200028, 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 inexecutable.

iv) Sentencia C-1491 de 200029, en la cual se resolvió declarar executable 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.

Incompetencia del Congreso de la República para aprobar reformas constitucionales desconociendo la voluntad popular prevalente expresada en un referendo.

6. Según la demanda, al reproducir en uno de sus contenidos normativos el Art. 1º del acto legislativo demandado la Pregunta No. 8 contenida, entre otras, en el texto que había sido sometido a votación en el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003 y que no fue aprobada en aquel, quebranta los Arts. 95, Num. 1º, 374 y 378 de la Constitución Política y 3º de la Ley 5ª de 1992, por carecer el Congreso de la República de competencia para aprobar

la reforma desconociendo la voluntad popular no aprobatoria de la misma.

7. La Ley 796 de 200330, 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con base en la comparación del texto 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 los dos prevén las siguientes disposiciones comunes:

LEY 796 DE 2003

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

Límite máximo del monto de pensiones

* Artículo 1°, numeral 8°, inciso 1°. “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.”

* Artículo 1°, parágrafo 1°. “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.”

Eliminación de regímenes pensionales especiales y exceptuados

* Artículo 1°, numeral 8°, inciso 2°. “La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales (...) 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.”

* Artículo 1°, inciso 7°. “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.”

* Artículo 1°, párrafo transitorio 2°. “Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010”.

Exclusión de las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva

* Artículo 1°, numeral 8°, inciso 4°. “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.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* Artículo 1°, 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 1°, inciso 5°. “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.”

* Artículo 1°, parágrafo 2°. “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 1°, parágrafo transitorio 3°. “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.”

Revisión de pensiones

* Artículo 1°, numeral 8°, inciso 6°. “La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.”

* Artículo 1º, inciso 9º. “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”.

Debe señalarse 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.³¹

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 incisos 5º, 7º y 9º, los Parágrafos 1º y 2º y el Parágrafo 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, dichos apartes serán declarados inexecutable.

Cabe advertir que esta decisión no significa que no puedan adoptarse reformas no aprobadas en el mencionado referendo, sino que, ante dicha 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.

La reforma introducida a la Constitución Política por algunos apartes del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 sustituye parcialmente aquella. Incompetencia del Congreso de la República para aprobarla.

8. El demandante plantea que al excluir el Art. 1º del acto legislativo impugnado las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva y someter las mismas exclusivamente a la regulación legal correspondiente al Sistema General de Pensiones sustituye la Constitución y contraría lo dispuesto en el Art. 374 superior.

El texto de los segmentos normativos a los que se refiere el cargo es el siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“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 (inciso 5º).

“(…)

“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 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.³²

9. 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 (...)”.

En el mismo sentido, el Art. 150, Num. 19, de la Constitución establece que al Congreso de la República corresponde dictar las normas generales, denominadas por la doctrina constitucional leyes marco o leyes cuadro, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para efectos, entre otros, de “regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales” (Lit. f).

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”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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 el transcurso de muchos años, en cuanto permite que los mismos, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y en forma colectiva, con fundamento en el derecho de asociación sindical y por conducto de sus representantes, 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 en estas consideraciones, los cuales tratan de los derechos de sindicación y de negociación colectiva y forman parte del bloque de constitucionalidad del 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 mejorar las condiciones de trabajo, mediante la superación de los derechos y garantías mínimos que consagran la Constitución Política y la ley, y, así, concretar y desarrollar la protección especial que aquella otorga al trabajo. Por consiguiente, la exclusión de temas o aspectos laborales sustanciales, como el de las pensiones, en la negociación colectiva representa necesariamente la exclusión de dicha protección especial, la cual es uno de los elementos definitorios de la esencia de la Constitución colombiana, como se indicó en estas consideraciones.

Esta consideración es válida no sólo respecto de la negociación laboral colectiva relacionada con el sector privado y con los trabajadores oficiales, vinculados mediante contrato de trabajo, sino también en relación con los empleados públicos, vinculados en forma legal y reglamentaria, no obstante la prohibición para estos últimos de presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas 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 200533 proferida por esta corporación, en la cual resolvió:

“Declarar exequible la expresión “Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas” contenida en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política, y de conformidad con los Convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto”.

10. Por otra parte, el demandante alega que al eliminar el Art. 1º del acto legislativo acusado el régimen pensional de transición establecido en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993 sustituye igualmente la Constitución Política y quebranta el Art. 374 de la misma.

En desarrollo de la protección constitucional especial al trabajo, la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, estableció en el Art. 36 el régimen de transición en materia de pensión de vejez del régimen solidario de prima media con prestación definida.³⁴

El inciso 2º del Art. 36 de la Ley 100 de 1993 fue modificado por el Art. 18 de la Ley 797 de 2003, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1056 de 11 de Noviembre de 2003³⁵.

El mismo inciso fue modificado nuevamente por el Art. 4º de la Ley 860 de 26 de Diciembre de 2003, que también fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la

Sentencia C-754 de 200436.

En virtud de dicho régimen de transición la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión serán los establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados los trabajadores al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones³⁷, siempre y cuando éstos reunieran alternativamente los siguientes requisitos:

i. Treinta y cinco (35) o más años de edad si es mujer o (40) o más años de edad si es hombre, o

i. Quince 15 o más años de servicios cotizados.

Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se rigen por las disposiciones generales contenidas en la misma ley.

Respecto de las condiciones de este régimen la Corte Constitucional ha expresado:

“El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del cual forma parte la expresión demandada, se titula “Régimen de Transición” y se ubica bajo el acápite “Pensión de Vejez”, que, a su vez, forma parte del título segundo de la referida ley, relativo al “Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida”; título inscrito en el libro primero, correspondiente al “Sistema General de Pensiones”.

“Lo anterior indica que el régimen de transición es un instituto jurídico propio de la prestación social denominada pensión de vejez, que opera en el régimen de prima media con prestación definida del sistema general de pensiones regulado por la Ley 100 de 1997.

“El sistema general de pensiones contempla dos regímenes que garantizan a las personas afiliadas y a sus beneficiarios, cuando sea el caso, varias prestaciones sociales, cuales son la pensión de vejez, la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes y el auxilio funerario.

“Estos dos regímenes son el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad. En el primero, los aportes de los afiliados y los empleadores, así como sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública y el monto de la pensión es preestablecido, así como la edad de jubilación y las semanas mínimas de cotización. Este régimen es administrado por el Instituto de los Seguros Sociales (ISS). En el régimen de ahorro individual con solidaridad, los afiliados tienen una cuenta individualizada, en la cual se abona el valor de sus cotizaciones y las de su empleador, las cotizaciones voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios del Estado si los hubiere, y los rendimientos que genere la cuenta individual. El monto de la pensión es variable, y depende del monto acumulado en la cuenta, de la edad a la cual decida retirarse el afiliado, de la modalidad de la pensión, de las semanas cotizadas y de la rentabilidad de los ahorros acumulados. En términos generales³⁸, todos los trabajadores del sector público y del sector privado pueden seleccionar el régimen de pensiones que estimen más conveniente.

“El régimen de transición es un beneficio que la ley expresamente reconoce a los trabajadores del régimen de prima media con prestación definida que al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 tenían 35 o más años, si eran mujeres, o 40 o más, si se trataba de hombres , o 15 o más años de servicios cotizados , siempre y cuando, en ambos supuestos,

estuviera vigente la relación laboral. Dicho beneficio consiste en el derecho a acceder a la pensión de vejez o de jubilación, con el cumplimiento de los requisitos relativos a edad y tiempo de servicio o semanas de cotización que se exigían en el régimen pensional al que estuvieran afiliados en el momento de entrar a regir la ley mencionada. Por lo tanto estas condiciones y las relativas al monto mismo de la pensión, no se rigen por la nueva ley (la Ley 100 de 1993), sino por las disposiciones que regulaban el régimen pensional al cual se encontraban afiliados en el momento de entrar a regir dicha ley. Las demás condiciones y requisitos, distintos de los mencionados, sí se rigen por la referida Ley 100.

“De lo dicho se desprende que para ser beneficiario del régimen de transición es necesario estar en uno de los siguientes supuestos : Primero : haber tenido 35 o más años, si se es mujer, o 40 o más, si se es hombre, en el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 y haber estado, en ese momento, afiliado a un régimen pensional ; Segundo : tener, en el momento de la entrada en vigencia de la Ley 100, 15 o más años de servicio cotizados, y estar afiliado, también en ese momento, a un régimen pensional”.³⁹

Acerca del alcance jurídico de dicho régimen de transición, esta corporación ha manifestado que las personas que el 1º de Abril de 1994, fecha de iniciación de la vigencia de la Ley 100 de 1993, cumplieran los supuestos de hecho previstos en su Art. 36 para la aplicabilidad del mismo, adquirieron un derecho a pensionarse en las condiciones correspondientes, el cual no puede ser desconocido o menoscabado. Al respecto expresó:

“La Corte advierte en este sentido que al entrar en vigencia el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, las personas que a primero de abril de 1994 cumplían con los requisitos señalados en la norma adquirieron el derecho a pensionarse según el régimen de transición, -que por lo demás los indujo a permanecer en el Instituto de los Seguros Sociales en lugar de

trasladarse a los Fondos creados por la Ley 100, así estos ofrecieran flexibilidad para graduar la pensión. Ello por cuanto a esa fecha cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 36, y consecuentemente incluyeron en su patrimonio el derecho a adquirir su pensión en los términos del régimen de transición.

“(…)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“De todo lo anterior se desprende que el Legislador al expedir la norma acusada no tuvo en cuenta que, como se explicó en la Sentencia C-789 de 2002, si bien frente a un tránsito legislativo y al régimen de transición respectivo el derecho a la pensión no es un derecho constitucional adquirido, sino una expectativa legítima, sí existe un derecho al régimen de transición de las personas cobijadas por el mismo⁴⁰. Tampoco tuvo en cuenta que una vez entrada en vigencia la disposición que consagra el régimen de transición, los trabajadores que cumplan con los requisitos exigidos para el mismo consolidan una situación concreta que no se les puede menoscabar⁴¹” ⁴².

11. El Parágrafo Transitorio 4º del Art. 1º del acto legislativo demandado establece que 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.

Con fundamento en el criterio jurisprudencial indicado, es ostensible que este segmento normativo desconoce el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez en las condiciones correspondientes al régimen de transición contemplado en el Art. 36 de la Ley

100 de 1993, adquirido legítimamente por las personas que al entrar ésta en vigencia cumplían los requisitos para ese efecto, lo cual contradice abiertamente y de modo específico la protección de los derechos adquiridos (Art. 58 C. Pol.), el mandato de no menoscabar los derechos de los trabajadores (Art. 53 C. Pol.) y la garantía de un orden político, económico y social justo (Preámbulo y Art. 2º C. Pol) y, en forma general, la protección especial al trabajo.

12. Por las razones anteriores, tanto la exclusión de las condiciones pensionales en la negociación laboral colectiva como la eliminación del régimen de transición pensional, dispuestas en algunos apartes del Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, configuran una sustitución parcial de la Constitución, en cuanto reemplazan la protección especial que aquella brinda al trabajo como valor fundante del Estado por la desprotección o desamparo que representan la privación de instrumentos legítimos e idóneos para lograr dicha protección y la privación de derechos válidamente adquiridos, lo cual es totalmente opuesto o integralmente diferente al conjunto de normas de la Constitución, así como al bloque de constitucionalidad en materia laboral, o sea, es totalmente incompatibles con ellos.

En consecuencia, el Congreso de la República carecía de competencia para expedir dichos segmentos normativos, esto es, el inciso 5º, el párrafo 2º y los párrafos transitorios 3º y 4º del Art. 1º del acto legislativo demandado, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 374 de la Constitución, lo cual determina la declaración de su inexequibilidad por esta corporación.

13. Adicionalmente, es oportuno señalar que si, en gracia de discusión, se aceptara que los contenidos normativos demandados no incurren en las violaciones constitucionales señaladas, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo preceptuado en el Art. 9 superior las relaciones exteriores del Estado 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 los apartes indicados 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, como se anotó, 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 concertando 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.

14. Finalmente, y sin la pretensión de hacer un análisis detenido de la materia del Acto Legislativo 01 de 2005, por no ser pertinente para la adopción de la decisión, 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

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO NILSON PINILLA PINILLA A LA SENTENCIA C-740 DE 2006

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

El texto constitucional que fija las competencias de esta Corte (art. 241, en su encabezado y, para el caso, numeral 1º) es absolutamente claro en su sentido y alcance, al punto de resultar inaceptable cualquier pretextada interpretación que de él quiera hacerse, más aun si conduce a la ampliación de su contenido literal. En efecto, la mencionada preceptiva comienza por establecer que “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad

y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos de este artículo”. Luego, el numeral 1° de la misma norma, que fija como la primera de tales competencias la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra los actos reformativos de la Constitución, advierte en su parte final que dicha competencia se extiende sólo a lo relacionado con “vicios de procedimiento en su formación,” (no está en cursiva ni en negrilla en el texto original). Como puede apreciarse, la norma es clara en su encabezado –estrictos y precisos términos de este artículo–, y usa términos de tal contundencia, que erradica cualquier espacio a la duda, estableciendo taxativas atribuciones a la Corte, tal como lo son en un Estado de derecho todas las competencias de los órganos constituidos. Pero por si esto fuera poco, el numeral 1°, que trata sobre el tema del control de los actos legislativos, utiliza el adverbio sólo para significar, sin duda alguna, la exclusión de cualquier otra atribución diferente a la allí establecida (vicios de procedimiento en su formación).

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-Consecuencias (Aclaración de voto)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Inexistencia de límites materiales (Aclaración de voto)

Al revisar la historia de nuestro constitucionalismo se observa que cuando quiera que el constituyente ha querido establecer límites competenciales al Congreso como órgano reformador, éstos han sido expresamente fijados en el texto constitucional. Ahora bien, existiendo en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, tanto legislativa como de reforma a la Constitución Política (artículos 150 y 374 respectivamente), la misma Constitución no señala taxativamente los límites de contenido a los cuales está sometido dicho poder de reforma en cabeza del Congreso, por lo cual ha de entenderse que ellos no existen. Y ello es así, por una razón fundamental: en materia de competencia el principio universal es la consagración de reglas claras y expresas, descartando la analogía o las fórmulas implícitas, como garantía de que las actuaciones de las autoridades se ceñirán al

debido proceso y al principio de legalidad. Además, es el propio texto constitucional actual el que no deja duda sobre la voluntad del constituyente de 1991 de no imponer límites materiales al poder congresual de enmienda.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR SUSTITUCION-Contradicciones de esta tesis/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-Implica un control de contenido (Aclaración de voto)

La tesis sobre sustitución de la Constitución tiene como consecuencia varias importantes realidades que resultan inaceptables dentro del marco de la Constitución y del Estado de derecho, varias de las cuales fueron así mismo señaladas con ocasión del análisis contenido en la sentencia C-1040 de 2005. Una de tales consecuencias es el hecho de que, pese a que la posición mayoritaria de la Corte se esfuerce en diferenciar el así denominado control sobre vicios de competencia de lo que es el control material sobre el contenido de las disposiciones reformadas, es evidente que a través de este mecanismo la Corte termina inevitablemente realizando un análisis de fondo sobre el contenido material de la reforma, que es precisamente lo que la misma Corte ha terminado reconociendo como imposible dentro del marco de nuestra Constitución Política. La otra preocupante realidad se refiere a que, si como se explica en las sentencias C-1040 de 2005 y C-740 de 2006, el juicio sobre sustitución de la Constitución depende del análisis de “los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad”, dado que no siempre los principios o valores son igual de evidentes, o son los mismos para todas las personas, dicho juicio supondrá la extensa reflexión de la Corte sobre tales valores y principios, de tal manera que el juicio de sustitución dependerá en últimas de lo que sobre el tema consideren las mayorías temporalmente existentes al interior de la Corte Constitucional.

Referencia: Expediente D-6187

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

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

La razón que motiva esta aclaración es el hecho de que, como tuve ocasión de manifestarlo en la Sala Plena en la que se debatió este tema, no comparto la tesis planteada por esta Corte a partir de la sentencia C-551 de 2003, conforme a la cual la Corte Constitucional puede examinar, como presupuesto previo al análisis de constitucionalidad de un acto legislativo, si el Congreso de la República era o no competente para expedir dicha reforma, dependiendo de la materia de la cual ella trata.

Las razones de mi desacuerdo con esta tesis se resumen brevemente en la siguiente forma:

Parecería innecesario comenzar por mencionar que el texto constitucional que fija las competencias de esta Corte (art. 241, en su encabezado y, para el caso, numeral 1º) es absolutamente claro en su sentido y alcance, al punto de resultar inaceptable cualquier pretextada interpretación que de él quiera hacerse, más aun si conduce a la ampliación de su contenido literal.

En efecto, la mencionada preceptiva comienza por establecer que “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos de este artículo”. Luego, el numeral 1º de la misma norma, que fija como la primera de tales competencias la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra los actos reformativos de la Constitución, advierte en su parte final que dicha competencia se extiende sólo a lo relacionado con “vicios de procedimiento en su formación,” (no está en cursiva ni en negrilla en el texto original).

Como puede apreciarse, la norma es clara en su encabezado –estrictos y precisos términos de este artículo–, y usa términos de tal contundencia, que erradica cualquier espacio a la duda, estableciendo taxativas atribuciones a la Corte, tal como lo son en un Estado de derecho todas las competencias de los órganos constituidos. Pero por si esto fuera poco, el numeral 1º, que trata sobre el tema del control de los actos legislativos, utiliza el adverbio sólo para significar, sin duda alguna, la exclusión de cualquier otra atribución diferente a la allí establecida (vicios de procedimiento en su formación). Por esto no comprendo cómo, la anunciada inventiva jurisprudencial a que me vengo refiriendo, desatiende la claridad de este texto, para intentar justificar un análisis que evidentemente no está comprendido dentro de las atribuciones de esta Corte.

La Corte Constitucional no puede asumir su misión de velar por la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución como una obligación de resultado, que la habilite para hacer lo que en su criterio sea necesario para ampliar su poder, desbordando la estricta cobertura de dicha misión. No, por cuanto si bien es cierto que el Constituyente de 1991 le encomendó de

manera exclusiva esta delicada e importante labor, no es menos cierto que simultáneamente le asignó las funciones que, a su juicio, eran necesarias y suficientes para cumplirla, siéndole vedado a la Corte, como poder constituido que es, ampliar dichas atribuciones so pretexto de cumplir en mejor forma la función que le fue constitucionalmente asignada.

Con lo anterior, la Corte hace frente a esta norma una especie de interpretación por el absurdo, al concluir que es posible precisamente lo contrario de lo que ella claramente establece, situación que nunca resulta aceptable como sistema de interpretación jurídica, pero que resulta de mayor gravedad cuando la norma en cuestión es, como en este caso, una disposición que establece competencia.

2. El llamado control de competencia desconoce la realidad constitucional colombiana, sobre límites explícitos al poder de reforma en cabeza del Congreso

La posibilidad de adelantar un control constitucional de los actos legislativos que comprenda también el análisis previo de la competencia, como el que propone la Corte en la sentencia de cuyas consideraciones me aparto, supone, en su ejercicio, que en la Constitución se encuentren señalados, con antelación, y en forma explícita, los límites materiales que no pueden ser desbordados por el órgano reformador.

Al revisar la historia de nuestro constitucionalismo se observa que cuando quiera que el constituyente ha querido establecer límites competenciales al Congreso como órgano reformador, éstos han sido expresamente fijados en el texto constitucional. Así, por mencionar dos ejemplos, el artículo 190 de la Constitución de la República de Colombia de 1821, establecía en forma explícita que la enmienda constitucional hecha por el Congreso en ningún momento podría alterar la bases contenidas en la Sección 1ª del Título I, y en la 2ª del Título II; así mismo, la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832 en su artículo 218 disponía que el poder de reforma del Congreso no se podía extender nunca a los artículos

atinentes a la forma de gobierno.

Ahora bien, existiendo en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, tanto legislativa como de reforma a la Constitución Política (artículos 150 y 374 respectivamente), la misma Constitución no señala taxativamente los límites de contenido a los cuales está sometido dicho poder de reforma en cabeza del Congreso, por lo cual ha de entenderse que ellos no existen. Y ello es así, por una razón fundamental: en materia de competencia el principio universal es la consagración de reglas claras y expresas, descartando la analogía o las fórmulas implícitas, como garantía de que las actuaciones de las autoridades se ceñirán al debido proceso y al principio de legalidad.

Además, es el propio texto constitucional actual el que no deja duda sobre la voluntad del constituyente de 1991 de no imponer límites materiales al poder congresual de enmienda, pues de un lado, el artículo 376 superior atribuye al Congreso el señalamiento de la competencia de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando a través de este procedimiento se busca modificar la Ley Fundamental; y de otro lado, el artículo 377 ibídem, permite que el órgano legislativo al ejercer el poder de reforma introduzca modificaciones que comprometan aspectos básicos del orden constitucional como son los derechos y las garantías fundamentales, los procedimientos de participación popular y el Congreso, estando sometido, en estos eventos, solamente al control político eventual en cabeza del pueblo (referendo).

Pretender, entonces, adelantar un juicio sobre la competencia del órgano reformador, sin que en la Carta Política existan claros y explícitos límites materiales o de contenido a su ejercicio, implica desconocer, allí sí, la estructura constitucional colombiana en esta materia, y al mismo tiempo, transgredir el diáfano tenor de los mandatos constitucionales en los que no se fijan parámetros al poder de reforma constitucional.

Por ello resulta de la mayor gravedad que ante la ausencia de límites materiales expresos al poder de enmienda en cabeza del Congreso, sea la Corte Constitucional, como poder constituido, la que en forma implícita y ad hoc pretenda deducirlos para adelantar un control constitucional que rebasa flagrantemente las competencias que le atribuye en forma precisa y estricta el artículo 241 de la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como lo ha puesto de presente en pasadas oportunidades el Magistrado Humberto Sierra Porto⁴³, quien también anunció la aclaración de su voto en esta ocasión, la tesis en comento adolece de importantes contradicciones internas que minan su sustento, al punto de tornarla inaceptable.

Quizás la más evidente de tales contradicciones radica en que, conforme a esta tentativa de doctrina, luego de acertar en que todas las normas constitucionales son válidamente reformables, ya que, como lo reitera la sentencia C-740 de 2006, “la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles”, como simultáneamente se explica allí mismo, el órgano competente para reformar la Constitución no podría “sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta”, ni “derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad”, con el riesgo de que la indefinición de estos alcances sea vía para “petrificar” preceptos cuya variación ni de lejos podría tildarse de abrogación integral.

A propósito de los ejemplos que usualmente se han dado para sustentar esta tesis, repárese por ejemplo en el hecho de que hay ciertas normas constitucionales cuya sola alteración

supondría cambios de gran calado, que conforme a esta hipótesis deberían ser calificados como sustitución de la Constitución. A manera de ejemplo, considérese el caso del artículo 11 (derecho a la vida), del artículo 13 (derecho a la igualdad), el artículo 58 (garantía a la propiedad privada) y el artículo 113 (separación de las ramas del poder público y colaboración armónica entre ellas). Como puede advertirse fácilmente, no es fácil comprender cómo todas ellas serían potencialmente modificables –ya que “la Constitución no contiene cláusulas pétreas”–, pero simultáneamente la Corte podría comenzar por analizar si el Constituyente secundario tenía o no facultades para abordar este tema, ya que ello podría comportar la sustitución parcial de la Constitución.

4. Realidades inaceptables que resultan de la tesis sobre control a la sustitución de la Constitución

De otra parte, la tesis sobre sustitución de la Constitución tiene como consecuencia varias importantes realidades que resultan inaceptables dentro del marco de la Constitución y del Estado de derecho, varias de las cuales fueron así mismo señaladas con ocasión del análisis contenido en la sentencia C-1040 de 2005.

Una de tales consecuencias es el hecho de que, pese a que la posición mayoritaria de la Corte se esfuerce en diferenciar el así denominado control sobre vicios de competencia de lo que es el control material sobre el contenido de las disposiciones reformadas, es evidente que a través de este mecanismo la Corte termina inevitablemente realizando un análisis de fondo sobre el contenido material de la reforma, que es precisamente lo que la misma Corte ha terminado reconociendo como imposible dentro del marco de nuestra Constitución Política.

La otra preocupante realidad se refiere a que, si como se explica en las sentencias C-1040 de 2005 y C-740 de 2006, el juicio sobre sustitución de la Constitución depende del análisis de “los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad”, dado que

no siempre los principios o valores son igual de evidentes, o son los mismos para todas las personas, dicho juicio supondrá la extensa reflexión de la Corte sobre tales valores y principios, de tal manera que el juicio de sustitución dependerá en últimas de lo que sobre el tema consideren las mayorías temporalmente existentes al interior de la Corte Constitucional.

Ello no resulta aceptable por cuanto, sin perjuicio de la importante función que en relación con el tema del control constitucional cumple la jurisprudencia, es evidente que el parámetro de control con el que se realiza este ejercicio debe ser externo y objetivo (el texto constitucional, el bloque de constitucionalidad) y no puede depender, ni en todo ni en parte, de las personales percepciones de quienes, de tiempo en tiempo, hagan parte de esta Corte.

5. El control de competencia desconoce además la lógica, pues el poder de enmienda constitucional no puede estar sujeto a límites materiales

Toda modificación constitucional implica por sí misma una contradicción con el ordenamiento superior preexistente. Es decir, que desde el punto de vista de su contenido material, la reforma constitucional contraviene la Constitución vigente, pues mediante ella precisamente se busca modificar sus mandatos.

Por tal razón, el ejercicio de un control constitucional que vaya más allá de verificar el procedimiento de expedición del acto reformativo, esto es, un control de fondo o material - como el que pretende encubrir la aludida teoría del control competencial-, desconoce la lógica implícita en todo acto reformador que por su propia naturaleza se opone al orden constitucional precedente.

No sucede lo mismo en relación con el establecimiento de límites formales o de procedimiento al ejercicio del poder de reforma constitucional, pues en este caso el control constitucional se justifica dado que tales parámetros parten del supuesto de que el poder de enmienda no es del todo absoluto, por ser un poder creado por el propio constituyente primario, es decir, una facultad jurídica que debe ser desarrollada dentro de los cauces constitucionales.

En este sentido, sustraer el poder de reforma constitucional de los límites establecidos en la Constitución, en lo relativo a la manera de realizar variaciones conduce inevitablemente a confundir un poder constituido como el de reforma en cabeza del Congreso, con el poder constituyente originario radicado en el pueblo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Lo anterior permite afirmar, por tanto, que el juicio sobre el contenido de una reforma constitucional no es de carácter jurídico sino político, pues corresponde al pueblo soberano, y, en representación suya, al Congreso o a una Asamblea Nacional Constituyente.

De ahí que la Corte al realizar el juicio sobre la sustitución -que no es otra cosa que un juicio de fondo sobre los actos legislativos-, excede sus funciones constitucionales, ya que sustituye al pueblo como titular de la soberanía en quien reside, en forma exclusiva y excluyente, la potestad omnímoda de decidir sobre la morfología de la organización jurídico-política denominada Estado.

6. La Constitución de 1991 sería asumida como más rígida de lo que realmente es.

La tesis anunciada por la mayoría de la Corte sobre control a la sustitución de la Constitución tiene como resultado caracterizar la Constitución de 1991 como más rígida de lo que en realidad es. Para estos efectos, entiendo por rigidez de una constitución lo que tradicionalmente ha considerado como tal la doctrina constitucional, esto es, el hecho de que la propia Constitución prevea la existencia de mecanismos de reforma sobre sí misma, cuya completa realización es relativamente difícil, de tal modo que dicha dificultad haga poco frecuente la ocurrencia de reformas constitucionales y favorezca en cambio la larga permanencia del texto constitucional originalmente adoptado por el poder Constituyente.

En efecto, la percepción sobre qué tan factible es en Colombia el cambio constitucional se ve sensiblemente alterada cuando la Corte advierte que un buen número de cambios –no se sabe exactamente cuáles–, serían inaceptables por suponer una sustitución de la Constitución, concepto que como explico en la presente aclaración de voto no fue tenido en cuenta por el Constituyente, y menos en la forma como ha quedado anunciado en varias de las sentencias emitidas por esta Corte durante los tres últimos años, concretamente a partir del fallo C-551 de 2003.

Ahora bien, como en efecto es esta Corte la que por mandato de la Constitución ejerce las funciones de control constitucional, la postura jurisprudencial comentada de hecho hace a la Constitución colombiana más rígida de lo querido por el constituyente, cambio que –sin necesidad de especular sobre su conveniencia o inconveniencia–, no considero legítimo ni procedente, simplemente por lo que representa en cuanto desconocimiento del legado constitucional, que es misión de la Corte defender y preservar.

Finalmente, y de cara a la transformación que con esta postura genera la Corte, es oportuno recordar cómo los modelos constitucionales rígidos generan en el mediano y largo plazo la creciente insatisfacción del pueblo, y en general de la comunidad política, que independientemente de coyunturas particulares, terminan percibiendo dicha dificultad como un deliberado intento de quienes en cada momento detentan el poder político, por impedir el

cambio del statu quo y preservar así sus privilegios.

No en vano, en la historia reciente de Colombia se cuentan algunos episodios de esta naturaleza, que en su momento hicieron mucho daño y generaron la cada vez más reducida empatía entre el ciudadano y su Constitución, situación que al hacerse crítica condujo al cambio constitucional de 1991, por caminos distintos a los que en su momento contemplaba la Constitución vigente.

Así dejo esbozada esta aclaración, que no salvamento por cuanto no incide en lo resuelto, pero sí frente a otro anuncio de lo que podría llegar a ocurrir de prosperar la posición preeminente de esta corporación.

Con mi acostumbrado y profundo respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-740 DE 2006

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-Implica un control de contenido (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6187

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Actor: Gelasio Cardona Serna

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

En la parte resolutive de este fallo la Sala Plena se declaró inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con el Acto Legislativo 01 de 2005 por ineptitud sustancial de la demanda. Sostiene la mayoría que los cargos formulados por el demandante no esbozan una sustitución de la Constitución sino que pretenden una revisión de las disposiciones

demandadas a la luz de los distintos Convenios de la OIT, al igual que una comparación del contenido de los enunciados acusados con el referendo constitucional votado en el año 2003, en esa medida se afirma que el demandante solicita un control material de una reforma constitucional, asignatura que a juicio de la mayoría es extraña a las competencias de la Corte Constitucional.

Si bien comparto la decisión adoptada considero necesario aclarar mi voto en lo que se refiere a la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas sobre pretendidos vicios de competencia en que incurra el Congreso en la aprobación de un acto legislativo y para realizar el así denominado “control de sustitución de la Constitución”, pues estas figuras implican realmente un control material de las reformas constitucionales, como he sostenido en ocasiones anteriores, especialmente en el salvamento de voto a la sentencia C-1040 de 2005, por lo tanto esta modalidad de examen también escapa del ámbito de competencias de esta Corporación.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Los antecedentes y las secciones de esta sentencia, hasta el punto VI corresponden a la ponencia original presentada por el Magistrado Jaime Araujo Rentería.

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 La sentencia hasta este apartado corresponde al proyecto de sentencia elaborado por el Magistrado Jaime Araujo Rentería. Las consideraciones siguientes recogen lo decidido en Sala cuando se asignó la sustanciación al Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

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

5 Sentencia C-551 de 2003 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

6 Ver entre otras: Sentencia C-970 de 2004 MP: Rodrigo Escobar Gil; C-971 de 2004 MP: Manuel José Espinosa; 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. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

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. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

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. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

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

9 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. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

10 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”, 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” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. 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 inexequibilidad 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

petionario 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 y doctrinarias, 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”.

11 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 hiciere 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.

12 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.

13 Folio 1.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

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

17 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.

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

19 ARTÍCULO 1º.— Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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.

20 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.

21 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.

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

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

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

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

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

27 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.

28 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.

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

30 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.

31 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.

32 Gaceta del Congreso No. 385 de 2004.

33 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

34 El texto original del Art. 36 de la Ley 100 de 1993 es el siguiente:

ARTICULO 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez. continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en 2 años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley. el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de Jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho en desarrollo de los derechos adquiridos. a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

PARAGRAFO. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1º.) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio. (se subraya)

35 M. P. Alfredo Beltrán Sierra; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández; Salvamento y Aclaración de Voto de Manuel José Cepeda Espinosa; Salvamento de Voto de Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil.

36 M. P. Alvaro Tafur Gálvis; Salvamento Parcial y Aclaración de Voto de Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes; Salvamento Parcial de Voto de Alvaro Tafur Gálvis; Aclaración de Voto de Jaime Araújo Rentería.

37 Según lo dispuesto en el Art. 151 de la Ley 100 de 1993: “El Sistema General de Pensiones previsto en la presente Ley, regirá a partir del 1o. de abril de 1994. No obstante, el Gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente Ley, a partir de la vigencia de la misma.

“PARAGRAFO. El Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental”.

38 Se exceptúan los trabajadores de las entidades o empresas a las que se refiere el artículo 279 de la ley 100 de 1993, a quienes no se les aplica el Sistema de Seguridad Social Integral.

39 Sentencia C- 596 de 1997. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

40 Se reitera que en tal distinción hizo énfasis la Corte en la Sentencia C-789 de 2002, pues allí señaló que no era posible confundir la prestación económica ofrecida por el régimen de transición -es decir, la pensión- con la pertenencia al régimen, ya que mientras la prestación que aún no se adquiere es una mera expectativa, el régimen como tal, su pertenencia al mismo, es una situación jurídica que el legislador no puede desconocer. A este respecto, valga citar nuevamente el aparte correspondiente del fallo:

“Como se dijo anteriormente, los incisos 4º y 5º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no están contrariando la prohibición de renunciar a los beneficios laborales mínimos, pues las personas que cumplen los requisitos necesarios para hacer parte del régimen de transición no tienen un derecho adquirido a su pensión. Sin embargo, el valor constitucional del trabajo (C.N. preámbulo y art. 1º), y la protección especial que la Carta les otorga a los trabajadores, imponen un límite a la potestad del legislador para configurar el régimen de seguridad social. En virtud de dicha protección, los tránsitos legislativos deben ser razonables y proporcionales, y por lo tanto, la ley posterior no podría desconocer la protección que ha otorgado a quienes al momento de entrada en vigencia del sistema de pensiones llevaban más de quince años de trabajo cotizados.”

41 Sentencias T-235/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-169/03 M.P. Jaime Araujo Rentería.

42 Sentencia C-754 de 2004, antes citada.