Sentencia C-764-09

ACTO LEGISLATIVO DE INSCRIPCION EXTRAORDINARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA SIN PREVIO CONCURSO

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expedientes D-7626, D-7627 y D-7630 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2008.

Actor: Leonardo Cuadrado Arévalo y otros

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintinueve (29) de octubre dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Freddy Parra Tabares demandó el artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 2008, cuya demanda fue radicada en esta Corporación con el número de expediente D-7626. En ese mismo sentido, los ciudadanos Leonardo Cuadrado Arévalo y Sabel Reinerio Arévalo Arévalo impugnaron la constitucionalidad de todo el Acto Legislativo 1 de 2008, la cual fue radicada con el número D-7627. Y, la ciudadana Sandra Marcela Hernández Cuenca acudió a la Corte Constitucional para que se declare la inexequibilidad del artículo 1º de esa misma normativa, demanda radicada con el número D-7630.

En sesión del 10 de febrero de 2009, la Sala Plena de la Corte Constitucional acumuló para tramitarlos en un solo proceso los expedientes correspondientes a las radicaciones D-7626, D-7627 y D-7630.

Mediante auto calendado el 24 de febrero del año en curso, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda radicada con el número D-7626, inadmitió también la demanda que se identifica con el número D-7627, “en cuanto a los cargos de ‘competencia del constituyente delegado’ y de desconocimiento del bloque de constitucionalidad” y la demanda D-7630, la inadmitió “en cuanto a los cargos de vicios materiales y de

competencia". Posteriormente, y teniendo en cuenta que los defectos encontrados no fueron corregidos, mediante auto del 12 de marzo de 2009, la Magistrada Sustanciadora (e) rechazó la totalidad de la demanda D-7626 y los cargos de las otras demandas que fueron inadmitidos.

En lo demás, mediante auto del 24 de febrero de 2008, el Magistrado Ponente admitió las impugnaciones contra el Acto Legislativo 01 de 2008 formuladas en las demandas D-7627 y D-7630, solicitó pruebas, ordenó fijarlas en lista por término de 10 días, comunicarlas al Presidente de la República, al Congreso de la República, a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Departamento Administrativo de la Función Pública e invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Universidad del Rosario a participar en el debate jurídico que se origina con las demandas de la referencia. Finalmente, ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación para que rinda su concepto de rigor.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2008

"ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2008

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 47.214 de 26 de diciembre de 2008

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo

término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente parágrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

ARTÍCULO 2o. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

GERMÁN VARÓN COTRINO.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

1. LAS DEMANDAS

1.2.1. Demanda D-7627

Según criterio de los demandantes, el texto normativo acusado viola los artículos 94, 97, 100, 108, 291 a 293 de la Ley 5ª de 1992, 25, 93 y 152 de la Constitución, en tanto que se presentaron "vicios de procedimiento en la formación en que incurrió el legislativo", "vicios de competencia del constituyente delegado" y "violación del bloque de constitucionalidad".

En relación con los cargos que fueron admitidos por el Magistrado Ponente (únicamente los relacionados con los vicios en la formación del acto legislativo impugnado), la demanda manifestó, en resumen, lo siguiente:

1.2.1.1. Violación de los artículos 291 a 293 de la Ley 5ª de 1992:

De la simple lectura de la sección III de la Ley 5ª de 1992 se deduce claramente que cuando un congresista se declara impedido, la comisión o plenaria tienen la obligación de darle tramite al impedimento y debatirlo, para efectos de evitar el conflicto de intereses de las personas que intervienen en la decisión legislativa respectiva, tal y como lo afirmó la Corte Constitucional en sentencia C-1047 de 2005. Pese a ello, en el proceso de formación del acto legislativo demandado, los impedimentos oportunamente manifestados por los congresistas no fueron debatidos sino que fueron simplemente rechazados, sin ningún tipo de consideración, lo cual constituye un vicio de procedimiento que afecta el Acto Legislativo.

1.2.1.2. Violación de los artículos 94, 97, 100 y 108 de la Ley 5ª de 1992:

El proceso de formación del Acto Legislativo impugnado violó los artículos 94, 97, 100 y 108 del Reglamento del Congreso, puesto que, ni en el octavo debate, ni en el debate del informe de conciliación realizados en las sesiones plenarias del Senado de la República, se dio una discusión real y efectiva sobre la conveniencia y necesidad de aprobar el proyecto sometido a consideración de esa Corporación legislativa. Así, sobre la necesidad y la exigencia constitucional de que los debates parlamentarios correspondan efectivamente a discusiones serias de las comisiones y plenarias, la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional enfatizó que su omisión constituye un vicio de procedimiento insubsanable, porque la exigencia de los debates materializa el principio democrático, en tanto que allí se permite la exposición de opiniones disidentes y las ideas de las minorías.

1.2.2. Demanda D-7630

Según criterio de la demandante, el texto normativo acusado quebranta el preámbulo y los artículos 1º a 5º, 13, 40, 58, 125, 209, 253, 374, 375 y 379 de la Constitución, como quiera que se presentaron "vicios de competencia" y "vicios materiales" por violación de los derechos fundamentales, de los tratados internacionales y del bloque de constitucionalidad.

En lo admitido por el Magistrado ponente (únicamente en lo relacionado con los vicios de procedimiento alegados), la demanda afirma, en resumen, lo siguiente:

El proyecto de acto legislativo impugnado no tuvo el debate "que tenía el propósito de establecer la fecha a partir de la cual quedarían inscritos en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público los servidores públicos que se encontraban ocupando cargos de carrera vacante de forma definitiva, en calidad de provisionales …". Así, en segunda vuelta del acto impugnado, se plantearon 4 fechas: 1) a partir del 16 de diciembre de 2004, 2) a partir del 28 de diciembre de 2004, 3) tres años hacia atrás de la expedición del acto legislativo y, 4) a partir de la publicación de la Ley 909 de 2004. Pese a la cantidad de alternativas propuestas, para que "el proyecto no se hundiera" sin el debate correspondiente, decidieron acoger la última propuesta y dejar en manos de la Comisión Nacional del Servicio Civil la reglamentación de este privilegio.

De otra parte, afirma el actor, el acto legislativo impugnado presenta "otro vicio de procedimiento, porque en el último debate, el Senado adiciona o incluye la constancia al

Acto legislativo que se demanda, en el entendido que dicho acto también favorecerá a las personas que se encontraran laborando antes del 24 de septiembre de 2004, entre otras entidades, como la Fiscalía, que hayan sido ascendidas en cargos de carrera de vacancia definitiva en provisionalidad o de encargados". En tal sentido, el demandante encuentra "improvisación y falta de seriedad", al no debatir una adición tan importante en el contenido de la reforma constitucional al artículo 125 de la Constitución y no tener en cuenta las personas ascendidas en cargos de carrera o en encargos en vacantes en provisionalidad. Por esa razón, encuentra que se viola el principio de consecutividad, puesto que éste fue un tema nuevo, no discutido ni aprobado en los debates exigidos por la Constitución, sino que fue introducido "a última hora y de manera sorpresiva", lo cual fue expresamente prohibido por el artículo 375 de la Constitución.

Por lo expuesto, el demandante solicita como pretensión principal la declaratoria de inexequibilidad de la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2008 y, en caso de no aceptarse esta petición, como pretensión subsidiaria solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004", contenida en el artículo 1º de esa misma normativa.

1. INTERVENCIONES

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

Dentro del término de fijación en lista, intervino en este asunto el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública para solicitarle a la Corte que desestime los cargos de la demanda y declare la exequibilidad de la expresión normativa acusada. Las razones en las que apoya su solicitud son, en resumen, las siguientes:

Esa institución comienza por recordar que a la Corte Constitucional únicamente corresponde adelantar el control de constitucionalidad por vicios en la formación del acto legislativo, por cuanto la Carta de 1991 no somete el poder de reforma constitucional a límites materiales ni contiene cláusulas pétreas o irreformables que impidan al Constituyente derivado, en cuanto órgano representativo por excelencia, modificar la Constitución. En tal virtud, "siempre que se surta el procedimiento de reforma de la manera establecida por el constituyente primario, la voluntad que se expresa del poder de reforma es la del pueblo y, por tanto, el contenido de esa voluntad no puede ser controlado por otros poderes constituidos".

De otra parte, el interviniente sostiene que el Acto Legislativo 01 de 2008, no deroga ni modifica normas vigentes sobre las carreras especiales y general, ni riñe con el principio del mérito como presupuesto de ingreso, permanencia y ascenso a los cargos públicos; simplemente busca una solución para la "grave e insuperable coyuntura institucional" que se presenta para personas que se encuentran en la particular situación de inestabilidad y vulnerabilidad en el empleo. Así, el Departamento Administrativo de

la Función Pública recalca la importancia que la reforma constitucional, introducida por la norma acusada, representa para los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, pues reconoce que la experiencia, el conocimiento y el respeto por los derechos a la estabilidad de servidores que desde hace muchos años se encuentran en provisionalidad, desempeñando los cargos públicos, fueron las razones fundantes de la reforma constitucional que se estudia. Por lo tanto, concluye que esa norma expresa "un verdadero juicio de ponderación" entre los derechos a la igualdad y estabilidad laboral y el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

En este mismo sentido, la entidad pública sostiene que el Acto Legislativo impugnado no tiene la virtualidad de desnaturalizar el sistema del mérito en la función pública, porque los beneficiarios del ingreso extraordinario no constituyen un número representativo respecto de la totalidad de aspirantes que ingresan a la carrera administrativa mediante el mecanismo ordinario del concurso. Por ejemplo, en dicha entidad sólo el 14% de los cargos por proveer ingresará mediante la carrera extraordinaria que consagra la norma acusada.

En cuanto a los vicios de procedimiento alegados, afirma el interviniente que sólo basta consultar las Gacetas del Congreso, los oficios y las certificaciones expedidas por los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, los cuales dan cuenta que los trámites de rigor fueron cumplidos como lo establece la Constitución, pues la plenaria del Senado adelantó los debates requeridos para resolver los impedimentos presentados por los congresistas y discutió con claridad cuál sería la fecha a partir de la cual quedarían inscritos de manera extraordinaria los empleados beneficiarios del mismo, en los términos previstos en la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por encargo del Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, dentro del término de fijación en lista, intervino en el presente asunto el académico Germán Valdés Sánchez, para solicitar que la Corte declare la exequibilidad del Acto Legislativo impugnado. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

En cuanto a los vicios de procedimiento, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 379 de la Constitución pueden originar la declaratoria de inexequibilidad de un Acto Legislativo, relativos a la ausencia de debates en el Congreso, el interviniente comenzó por precisar que el reproche ciudadano no se refiere a una posible pretermisión de la oportunidad para adelantar el debate, pues está centrado en la ausencia de controversia propia de los debates legislativos. Eso, entonces, "coloca el estudio en el terreno de las pruebas" y, en especial, en la constatación de videos de las sesiones plenarias del Senado de la República, pese a lo cual no se encuentran en el expediente. Por consiguiente, concluyó que se impone la decisión de no tener por establecidos los vicios derivados de la ausencia de debate sobre los impedimentos, del informe de conciliación en las sesiones plenarias del Senado y de la fecha en que operaría la medida transitoria diseñada por el Acto Legislativo impugnado.

En relación con los vicios de competencia denunciados por los demandantes, la

Academia Colombiana de Jurisprudencia considera que no deben prosperar porque "el legislador se encuentra autorizado para introducir reformas constitucionales previstas con carácter definitivo, que suponen un contenido y efecto más profundos, de igual modo cuenta con la capacidad jurídica para hacer lo propio en relación con modificaciones con vigencia transitoria". En consecuencia, la diferencia entre modificación de la Carta y sustitución del procedimiento regulado por el artículo 125 de la Constitución, es puramente semántica y por lo mismo no es suficiente para concluir la inexequibilidad del acto legislativo demandado.

En cuanto a la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y de acceso a los cargos al servicio del Estado, anota que no hay duda que la reforma constitucional en estudio establece un régimen especial orientado a un número determinado de personas, las cuales podrían dar lugar a condiciones de preferencia que terminarían excluyendo al resto de los ciudadanos, sin embargo "al ser una norma transitoria y originada en una situación de hecho que impone una solución inmediata, se puede considerar justificada y frente a la cual hay circunstancias de diferenciación que convierten en admisible y sin que se afecte el derecho a la igualdad, la implementación de la medida."

1. Universidad del Rosario

Por encargo del decano de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el presente asunto intervino el profesor Iván Daniel Jaramillo Jassir, para solicitar que la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, "por carecer de competencia para examinar de fondo actos legislativos que como el estudiado reforman la Constitución más no la sustituyen". Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 de la Carta, la Corte Constitucional tiene competencia para decidir las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra los actos reformatorios de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación. Pese a ello, las demandas de la referencia contienen pocas consideraciones en cuanto a los vicios de forma que se presentan en el texto demando, pues se limitan a cuestionar su contenido material o temas de fondo que esta Corporación no tiene competencia para resolver, más aún si se tiene en cuenta que el Acto Legislativo No 01 de 2008 es una reforma a la Constitución y no una sustitución.

Después de recordar la doctrina de la Corte Constitucional respecto del concepto de sustitución de la Constitución y de las diferencias entre el poder de reforma y de derogación o subversión de la Carta, concluyó que la sustitución se "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", puesto que bajo ningún punto puede asimilarse ese concepto con la incapacidad del órgano constituyente para modificar la Constitución, ni puede convertirse en una teoría que convierta la Constitución de 1991 en una norma "irreformable", ni en un conjunto de principios pétreos

o intangibles.

Finalmente, la Universidad del Rosario llama la atención de la Corte sobre la insuficiencia de los cargos planteados en la demanda en relación con el reproche de sustitución de la Constitución, en tanto se limitan a indicar que la norma acusada sustituyó la Carta pero no indican las razones en que se apoyan.

1. Intervención ciudadana

Actuando en su calidad de ciudadano colombiano, intervino en el proceso el señor Eduardo Montealegre Lynett, quien, en primer lugar, solicitó que la Corte se inhiba para conocer los reproches de inconstitucionalidad formulados, por ineptitud sustantiva de las demandas. Y, en caso de que la Corte no acepte el argumento, solicitó que se declare la exequibilidad de la disposición normativa acusada. Para sustentar sus conclusiones, en resumen, expresó:

De acuerdo con la amplia, constante y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el juicio de control abstracto de constitucionalidad, el demandante tiene el deber de argumentar y sustentar la contradicción de la disposición normativa acusada con la Constitución. De igual manera, al actor corresponde impugnar una proposición jurídica completa y adelantar una carga mínima de demostración argumentativa de los cargos de inconstitucionalidad contra los actos legislativos. En cuanto a esta última condición, el interviniente recordó lo expresado por esta Corporación en sentencias C-242 de 2005, C-992 de 2001 y C-572 de 2004, en torno a los requisitos específicos que deben cumplir los cargos de inconstitucionalidad contra actos legislativos, para concluir que las demandas de la referencia presentan graves defectos en la estructuración de los cargos, principalmente por cuatro razones, a saber:

i) porque se mencionan las normas vulneradas y se afirma la violación de una norma superior, pero no establece en que consistió, ii) los demandantes ni siquiera ahondan en el contenido de las normas que dicen vulneradas de la Ley 5ª de 1992, ni precisan el trámite o los indicios que los llevan a pensar que la ausencia de debate es inconstitucional, ni se demuestra, así sea someramente, cuáles son los textos no sometidos a discusión, iii) los demandantes no demuestran con suficiencia que no hubo debate sobre los impedimentos o sobre la fecha en que entraría a regir el Acto Legislativo o en el octavo debate del proyecto y, iv) para estructurar el cargo por violación del principio de consecutividad, tal y como lo dijo la sentencia C-992 de 2001, no basta con identificar las disposiciones adicionales respecto de lo aprobado en primer debate, pues debe precisarse cuáles los contenidos normativos nuevos y las razones por las cuales considera, no son temas relacionados con lo discutido en primer debate.

En cuanto al cargo por violación de los artículos 94, 97 y 108 de la Ley 5ª de 1992, el ciudadano sostiene que, contrario a lo dicho por el demandante, sí hubo discusión en el segundo debate de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, tal y como consta en la Gaceta 798 de 2008 que incorpora el acta 139 de la sesión plenaria efectuada el ocho (8) de octubre de 2008. Ahora, aunque es cierto que no se discutió nuevamente

todo el texto, ello se justifica porque se refieren a temas conocidos y avalados por los congresistas. De hecho, el Representante Carlos Germán Navas Talero solicitó al presidente de la Cámara someter a votación el artículo porque sobre el tema los parlamentarios tenían suficiente conocimiento.

Afirma el interviniente que la Cámara de Representantes se preocupó por la legalidad del trámite del Acto Legislativo en relación con los temas nuevos, poco conocidos por parte de los congresistas, pues incluso se pensó en algunas precisiones sobre temas ya estudiados y que posteriormente podrían ser abordados por el Senado, tal y como lo demuestran las intervenciones de los Representantes Myriam Alicia Paredes, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Edgar Eulises Torres Murillo, Constantino Rodríguez Calvo, Gloria Stella Díaz Ortiz, y Germán Olano Becerra, quienes se refirieron y discutieron expresamente sobre la fecha a partir de la cual se beneficiarían los trabajadores vinculados en provisionalidad. Eso muestra, entonces, que el debate fue suficiente y se ajustó a lo dispuesto en el artículo 94 del Reglamento del Congreso.

De otra parte, el ciudadano precisó que el control constitucional sobre las características del debate no incluye su calidad ni su suficiencia, ni mucho menos la de los argumentos esgrimidos por los parlamentarios, pues éste se limita únicamente al estudio de si las etapas se surtieron y se reunieron todos los requisitos para la deliberación democrática de los debates. Por consiguiente, el hecho de que las bancadas hubieren estado de acuerdo previamente no viola la Constitución, pues como lo expresó la Sentencia C-1047 de 2005, “un acuerdo de bancadas no da lugar a la elusión del debate”.

En cuanto al supuesto vicio de inconstitucionalidad porque no se debatieron los impedimentos, el interviniente transcribe in extenso apartes del Acta 29 del 25 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta 114 de 2009, donde se evidencia que los impedimentos fueron sometidos a consideración de manera adecuada y suficiente. Incluso, contrario a lo manifestado por el demandante, los impedimentos fueron debidamente tramitados porque se respetaron las etapas centrales del debate, fueron rechazados con base en razones justificadas y la votación se realizó con el quórum exigido en la ley, según consta en la Gaceta del Congreso antes citada.

En cuanto a la violación del principio de consecutividad, el ciudadano afirma que su análisis es imposible porque el argumento expuesto para sustentarlo es insuficiente, en tanto no se precisó cuál es el momento en que se incluyó una norma nueva y cuáles son las razones por las cuales se considera que esa disposición no tenía relación de conexidad con la materia regulada. De hecho, a su juicio, la falta de claridad en la demanda sobre este tema, acarrearía la revisión por parte de la Corte de todos los debates presentados sobre el acto acusado, función que excede sus competencias, ya que, en principio, existe una conexión clara entre el tema que se supone nuevo y el cuerpo normativo acusado.

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, intervino dentro

de la oportunidad legal prevista, con el fin de solicitar que la Corte se esté a lo resuelto en el proceso radicado en esta Corporación con el número D-7616, donde solicitó declarar la inexequibilidad de la norma acusada. De igual manera, pidió que la Sala se inhiba para pronunciarse respecto de los reproches presentados por vicios de procedimiento en la demanda D-7630, por falta de claridad de los cargos y se inhiba para conocer de la demanda radicada con el número D-7627, por falta de claridad del cargo. En caso de no aceptarse esas solicitudes, pide que la Corte declare la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2008 únicamente por los vicios de procedimiento planteados en el expediente D-7627. A estas conclusiones llegó, en síntesis, por lo siguiente:

En primer término, el Procurador considera que existe falta de claridad y precisión en la formulación de los cargos presentados en la demanda D-7630, puesto que, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-1040 de 2005, para demandar un acto legislativo debe exigirse un mayor grado de claridad y precisión en los planteamientos. Ahora, dicha demanda no presenta fundamentos objetivos de inconstitucionalidad sino elementos que surgen de su apreciación, tales como: la supuesta irregularidad presentada en segunda vuelta del acto legislativo en el que "si la memoria no me falla", no se discutieron cuatro fechas alternativas para que entre en vigor el beneficio de la carrera extraordinaria. De igual manera, no es válido cuestionar una constancia interpretativa presentada en el último debate del proyecto porque no hace parte del debate legislativo.

En cuanto a los cargos por ausencia de debates para resolver los impedimentos presentados, al igual que por la falta de debate sobre la fecha en que entraría a regir el beneficio de la carrera extraordinaria y la omisión de discusión en el octavo debate del proyecto en el Senado de la República para la aprobación del texto conciliado, el Procurador considera que son infundadas, por tres razones:

La primera, porque los impedimentos presentados fueron tramitados en debida forma, tal y como consta en la Gaceta del Congreso numero 114 de 2009.

La segunda, porque la discusión y aprobación del texto conciliado por las comisiones accidentales de las cámaras cumplió con el procedimiento señalado en el artículo 161 de la Carta, pues debía centrarse únicamente en lo conciliado que era lo que correspondía a eso momento procesal legislativo, como aparece en la Gaceta numero 149 de 2009.

Finalmente, a juicio de la Vista Fiscal, hubo debate con plenas garantías en el octavo debate al proyecto de acto legislativo impugnado, como se evidencia en la ausencia de constancias sobre supuestos impedimentos para ejercer la palabra (Gaceta del Congreso 114 de 2009). De hecho, en esa sesión no hubo mayor discusión porque existía consenso en relación con el contenido del proyecto.

Visto lo anterior, el Ministerio Público encuentra que las demandas no cumplen con los requerimientos que se necesitan para tramitar de fondo actos legislativos, por cuanto se fundamentan en simples afirmaciones y no contienen un mínimo razonamiento aceptable que genere un debate constitucional.

1. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. COMPETENCIA DE LA CORTE

Conforme al artículo 241, ordinal 1º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2008, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de los actos reformatorios de la Constitución.

1. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

En virtud de lo dispuesto en los artículos 243 de la Constitución, 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991, los fallos que dicte esta Corporación en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esta institución jurídico procesal ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de esta Corporación dirigidos a interpretar su finalidad y alcance.

Así, en cuanto al alcance de la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia ha señalado1 que si bien comparte algunas características propias de la cosa juzgada de los fallos judiciales, tales como su fuerza vinculante que impide un nuevo pronunciamiento respecto del asunto definido y resuelto por la sentencia ejecutoriada, tiene algunas particularidades derivadas de su especial naturaleza y de su efecto erga omnes, pues su obligatoriedad no sólo se predica de la norma formalmente analizada, sino también de su contenido material y su efecto irradia tanto el contenido actual de la ley estudiada como el de la ley posterior.

Por estas razones, la Corte ha señalado que los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos que pueden, incluso, modular los efectos vinculantes del fallo. Así, la cosa juzgada constitucional puede ser: i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de un pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii) absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta y, iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior2.

Ahora bien, esta Corporación ha reiterado en varias oportunidades que la cosa juzgada constitucional se predica tanto de las sentencias que declaran la exequibilidad de la norma objeto de estudio, como de las que resuelven su inexequibilidad, pero sus efectos

no siempre son iguales3. Por ejemplo, si la norma es declarada exequible: i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte (cosa juzgada relativa), ii) su declaratoria se limita a imprimir seguridad jurídica para que los operadores jurídicos continúen aplicando la disposición y, iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra esa misma ley podría sujetarse al cambio de la norma constitucional en la que se apoyaba o a la modificación del contexto jurídico, social o económico dentro del cual fue objeto del control de constitucionalidad.

2.3. COSA JUZGADA RESPECTO DE LA INEXEQUIBILIDAD PREVIA DE LA MISMA NORMA IMPUGNADA

A diferencia de lo que ocurre con la exequibilidad previa de la misma norma sometida en varias oportunidades al examen de la Corte, en la que, excepcionalmente, pueden presentarse situaciones que autorizan un nuevo pronunciamiento de fondo, como es el caso de la cosa juzgada relativa o de la inconstitucionalidad sobrevenida, cuando la norma es declarada inexequible, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico de esa ley se produce con independencia del cargo o los cargos que prosperaron. Así, el propio artículo 243 de la Constitución es claro en indicar que una ley declarada inexequible por vicios de fondo no puede ser reproducida posteriormente, salvo que se hubieren modificado las disposiciones superiores que sirvieron de fundamento al fallo. Esa conclusión es obvia, si se tiene en cuenta no sólo que el objetivo de la demanda de inconstitucionalidad es retirar del ordenamiento jurídico una norma contraria a la Carta, por lo que no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.

En efecto, algunas diferencias en el efecto de la cosa juzgada constitucional respecto de las sentencias que declaran la exequibilidad o la inexequibilidad de la ley, fueron claramente explicadas por esta Corporación así:

"…ante una sentencia estimatoria, la norma declarada inconstitucional no puede seguirse aplicando, el Congreso no puede proferir una nueva disposición con similar contenido al de la disposición inconstitucional y la Corte debe atenerse a su decisión para toda cuestión posterior. Si la sentencia es desestimatoria y la disposición es declarada exequible, los jueces, en principio, no pueden inaplicarla y la Corte debe atenerse a su decisión cuando quiera que la norma resulte nuevamente demandada. Ahora bien, el efecto de la cosa juzgada formal de una sentencia desestimatoria desaparecerá si la norma que fue declarada exequible no mantiene exactamente el mismo contenido normativo o cuando se ha producido un cambio constitucional que eventualmente pueda afectar su constitucionalidad"4

Así las cosas, es fácil concluir que, respecto de la declaratoria de inexequibilidad de una ley, la cosa juzgada que recae sobre el mismo texto normativo es absoluta. Dicho de otra manera, una vez declarada la inexequibilidad de la ley se impone su retiro inmediato del ordenamiento jurídico e impide que la Corte Constitucional vuelva a pronunciarse sobre la misma norma, pues ésta ya no existe y, por este motivo, no debe

ser ni aplicada ni nuevamente enjuiciada, ello con independencia del cargo que originó su disconformidad con la Constitución. En consecuencia, si una ley ha sido declarada inexequible y posteriormente es nuevamente sometida al análisis de la Corte Constitucional con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad, a esta Corporación sólo corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior, pues no resulta relevante establecer las razones por las que esa misma disposición fue retirada del ordenamiento jurídico, en tanto que sobre la decisión anterior operó la cosa juzgada absoluta y no es posible adelantar un nuevo estudio, así los cargos planteados en la nueva demanda sean distintos a los que fundamentaron la inconstitucionalidad.

Ahora, es cierto que, en algunos casos, es relevante establecer si la declaratoria de inexequibilidad se originó en vicios de fondo o si lo fue en defectos de procedimiento, pues si se reproduce el texto normativo retirado del ordenamiento jurídico por un defecto de forma, el legislador está facultado para hacerlo. Por el contrario, si el Congreso reproduce el contenido material de una norma declarada inexequible por vicios de fondo, la cosa juzgada material impondrá estarse a lo resuelto en la decisión anterior, salvo que se hubiere modificado la norma constitucional que producía la contradicción.

Con base en lo expuesto, la Sala estudiará si existe pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación en relación con la norma parcialmente acusada en esta oportunidad.

2.4. INEXEQUIBILIDAD PREVIA DE LA NORMA ACUSADA EN ESTA OPORTUNIDAD

"Primero.- Declarar INEXEQUIBLE en su totalidad, el Acto Legislativo No. 01 de 2008, 'por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

Segundo.- Esta sentencia tiene efectos retroactivos y, por tal razón, se reanudan los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y carecen de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos automáticos a la misma que, con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2008, se hayan realizado"

Nótese que el pronunciamiento de la Corte recayó exactamente sobre la norma que en esta oportunidad está demandada, por lo que no procede un nuevo pronunciamiento de fondo porque ha operado la figura de la cosa juzgada constitucional. En consecuencia, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-588 de 2009, que retiró del ordenamiento jurídico, con efectos retroactivos, el Acto Legislativo número 1 de 2008.

1. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-588 del 27 de agosto de 2009, que declaró la inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2008.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 En sentencia C-820 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte expresó: "a diferencia de la cosa juzgada de las sentencias ejecutoriadas proferidas en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, en las que sólo se presenta si existe la denominada por la jurisprudencia "triple identidad", esto es la identidad de objeto, de causa y de partes (artículo 332 del Código de Procedimiento Civil); la cosa juzgada constitucional sólo se predica de lo que podría denominarse identidad de causa, esto es, de la equivalencia de la norma y de los contenidos normativos que han sido objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional. En efecto, por el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza participativa del proceso constitucional, resultaría un contrasentido exigir la identidad de partes (entendida esta como la

identidad personal de los sujetos involucrados y la identidad jurídica). De igual manera, conduciría al absurdo sostener la identidad de objeto para la cosa juzgada constitucional, puesto que, en todas las demandas de inconstitucionalidad se pretende la inexequibilidad de una disposición o de una parte de ella y se busca preservar el principio de supremacía constitucional"

2 Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001, C-004 de 2003, C-039 de 2003, C-469 de 2008, C-1122 de 2004 y C-310 de 2002.

3 C-259 de 2008, C-211 de 2003, al recordar la sentencia C-310 de 2002, la Corte precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexequible o exequible. Adujo que "si la norma enjuiciada ha sido declarada inexequible y, en consecuencia, retirada del ordenamiento jurídico, el efecto de la cosa juzgada material limita la competencia del legislador, de manera que éste queda impedido para reproducir el contenido normativo del acto mientras subsistan las disposiciones constitucionales que dieron lugar al citado pronunciamiento", dándose de esta forma el estricto cumplimiento a la orden contenida en el artículo 243 superior. Ahora bien, si la disposición fue declarada exequible, la cosa juzgada material, en principio, imposibilita al juez constitucional para pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, esto, con el fin de garantizar a los administrados, principios como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad. Sin embargo, excepcionalmente, el juez podría adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad sobre un texto normativo del cual ya hubo pronunciamiento, si considera necesario precisar los valores y principios constitucionales y aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica"

4 Sentencia C-720 de 2007.