

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Caducidad

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2011-Excepción a la causal primera de pérdida de investidura de los congresistas

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos y etapas

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre vicios de competencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución de la Constitución

La tesis según la cual los actos de enmienda de la carta política pueden ser invalidados por esta corporación bajo la consideración de que su autor carecía de competencia para ello al tratarse de una sustitución de la Constitución más que de una reforma de la misma, se base en esa trascendental distinción entre reforma y sustitución de la Constitución, la cual a su vez constituye sin duda una situación en extremo excepcional, por al menos dos razones: de una parte porque, según se desprende del artículo 374 superior, el Congreso de la República tiene, de manera permanente, el poder de reformar la Constitución Política; de otra, porque según lo ha reconocido la Corte, ese texto no contiene cláusulas pétreas, por lo que en principio cualquiera de sus disposiciones, e incluso todas ellas, pueden ser objeto de enmienda. Es justamente bajo esas consideraciones, que esta corporación ha resaltado que la carga argumentativa que en estos casos debe cumplir el actor es muy superior a la que de ordinario le incumbe cuando se demanda la inconstitucionalidad de las leyes, pues además de sustentar y demostrar los pertinentes cargos, debe desvirtuar la presunción de que el Congreso obró en ejercicio de sus competencias. Otra de las dificultades inherentes a los casos en que se plantea la falta de competencia del Congreso para la expedición de una pretendida reforma constitucional, radica en que se buscaría determinar si las nuevas cláusulas constitucionales son profunda y definitivamente incompatibles con uno o más de los conceptos básicos y esenciales que transversalmente subyacen a la carta política, a partir

de lo cual se afirma que se ha producido una sustitución, parcial o total, de aquella; y a partir de esta consideración, una parte importante del adicional esfuerzo de convicción que debe desplegar el demandante tiene que ver con la necesidad de demostrar la incompetencia del constituyente secundario para la reforma expedida, dentro del marco de la metodología conocida como juicio de sustitución. Así pues, a más de acreditar la existencia de uno o más cargos de inconstitucionalidad que cumplan los requerimientos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia a los que la jurisprudencia de esta Corte ha aludido en sus decisiones de constitucionalidad, será menester que el actor estructure tales glosas en los términos metodológicos desarrollados por esta corporación para este específico escenario, pues en caso contrario ella no podrá decidir sobre lo planteado, sino que deberá emitir una resolución inhibitoria.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución

Referencia: expediente D-9064

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2011, “por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia”.

Actor: Jessica Alexandra Archila Gallego y otra

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012)

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

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, las

ciudadanas Jessica Alexandra Archila Gallego e Ibeth Marcela Peña García presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2011, “por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia”.

Mediante auto de mayo 4 de 2012 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República y Presidente del Congreso. También se extendió invitación a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, al Consejo de Estado por conducto de su Presidente y a las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Javeriana, de Antioquia, del Norte, Industrial de Santander y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad del precepto demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.086 del 31 de mayo de 2011:

“ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2011

(mayo 31)

Diario Oficial No. 48.086 de 31 de mayo de 2011

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adiciónese el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:

La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 31 de mayo de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

GERMÁN VARGAS LLERAS.”

III. LA DEMANDA

Las actoras formularon en relación con el Acto Legislativo acusado varias reflexiones que se entenderían agrupadas en un solo cargo de inexecuibilidad, basado en la posible infracción de las normas constitucionales que fijan la competencia del Congreso para reformar el texto superior y no para sustituirlo.

Teniendo en cuenta que el precepto constitucional cuestionado establece una excepción conforme a la cual la primera causal de pérdida de investidura, esto es, la de “violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses” no tendrá aplicación cuando los congresistas “participen en el debate y votación de proyectos de Acto Legislativo”, las actoras alegaron que el constituyente secundario carecía de competencia para alterar las reglas conforme a las cuales se aplica la sanción política de la pérdida de investidura. Explican que por esta razón el referido Acto Legislativo 01 de 2011 es contrario a los artículos 133 y 183 de la Constitución Política.

A efectos de desarrollar esta glosa, las demandantes se refieren a los que serían los parámetros normativos para el control de constitucionalidad de los actos legislativos, los que según explican, se derivan del contenido del Título XIII de la carta política, pero no se limitan a las disposiciones de aquél. En esta línea invocan y transcriben diversos fragmentos de decisiones de esta corporación, entre ellas la sentencia C-816 de 2004, así como varios salvamentos de voto¹, en los cuales se explica la importancia de los límites implícitos que, según afirman, restringen el poder de reforma constitucional, y se avanza en la presentación de cuáles serían esos límites.

También acuden al texto de actas y ponencias de la Asamblea Constituyente de 1991, con apoyo en los cuales pretenden destacar la trascendencia que los autores de la Constitución le atribuyeron a las reglas sobre conflictos de interés de los congresistas, como mecanismo que permitiría asegurar que las decisiones legislativas estuvieran enmarcadas y dirigidas al bien común, no a la protección de intereses particulares de aquéllos o de otras personas. En la misma línea, resaltan que la prohibición de tomar parte en tales decisiones en aquellos casos en los que exista algún tipo de conflicto de interés, tanto como la advertencia de que la transgresión de esta regla dará lugar a la pérdida de investidura, son uno de los ejes

fundamentales de la Constitución de 1991, por lo que su desmonte lesiona de manera importante la unidad y la intención de ese texto superior.

Sobre este aspecto señalan que el propósito de este Acto Legislativo es permitir que los mismos congresistas que lo aprobaron tengan la posibilidad de votar otros actos legislativos en relación con los cuales exista esa situación de conflicto de interés. De otra parte, critican lo que consideran un incomprensible efecto de esta norma constitucional, pues de ella resulta que si bien pueden existir conflictos de interés en el estudio y aprobación de normas de carácter legal, así como la posibilidad de declarar la pérdida de investidura de los congresistas que incurran en esa situación, no sucederá lo mismo si la norma cuya posible aprobación se estudia es de carácter constitucional, pese a que, por el contrario, debería considerarse que en ese caso existe aún mayor razón para prevenir y sancionar la posible ocurrencia de tales conflictos.

De otra parte, las actoras indican que si los actos legislativos pueden ser objeto de control constitucional sólo por vicios de procedimiento en su formación, el primer aspecto que debe ser analizado con este propósito es el relativo a la competencia del órgano que adopta esa reforma constitucional. A partir de esta consideración, insisten en que el Congreso de la República carecería de competencia para modificar las reglas que regulan el trámite de las reformas constitucionales que a él mismo corresponde adelantar, especialmente si a través de esa modificación se desmontan o recortan las salvaguardas que protegen a la ciudadanía de una eventual actuación de los poderes constituidos en su propio beneficio, como en su concepto ha ocurrido en este caso.

Finalmente, señalan que la misión de guardar la integridad y supremacía del texto superior atribuida a este tribunal incluye la posibilidad de pronunciarse sobre la conformidad constitucional de aquellos actos reformativos a través de los cuales se pretenda alterar la identidad de la carta política o restringir las garantías democráticas en ella contenidas. Al considerar que es esto lo que ha ocurrido con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2011, piden a la Corte pronunciarse de fondo declarando su inexequibilidad, debido a la falta de competencia del Congreso para expedirlo y a su carácter sustitutivo frente a una pieza esencial de la Constitución Política de 1991.

IV. INTERVENCIONES

4.1. De la Comisión Colombiana de Juristas

Los ciudadanos Federico Andreu-Guzmán, Mary de la Libertad Díaz Márquez y Juan Camilo Rivera Rugeles, todos ellos vinculados con esta organización privada, intervinieron para respaldar los argumentos de la demanda y a partir de ello solicitar a la Corte declarar la inexequibilidad de este Acto Legislativo.

El escrito de intervención comienza advirtiendo que la exposición allí contenida sigue la metodología del llamado juicio de sustitución, que según se presenta en las sentencias C-141 de 2010 y C-574 de 2011, consta de tres pasos. De igual manera, anticipa que la sustitución que en su concepto existe en el Acto Legislativo 01 de 2011 frente a las bases y elementos esenciales de la Constitución de 1991 radica principalmente en el abandono del principio de representación popular, dado que si bien éste formalmente subsiste en el texto constitucional, se excluye a los miembros del Congreso de las consecuencias que conforme a aquél deberían generarse en cualquier caso en que su actuación no apunte al logro del bien común, sino a la defensa de intereses particulares.

En esa dirección, y a efectos de delinear la llamada premisa mayor del juicio de sustitución, los intervinientes plantean, en primer lugar, que la representación política y popular es un elemento esencial original de la Constitución Política de 1991. Esta afirmación se subdivide, a su turno, en tres consideraciones, a saber: i) que el sistema democrático colombiano combina elementos representativos y participativos; ii) que la representación política y popular implica la existencia de una relación cercana entre los representantes y el pueblo, a partir de la cual puede este último exigir responsabilidades a los primeros, y iii) que en lo que atañe a la relación existente entre el pueblo y el Congreso de la República, una de las principales formas como esa responsabilidad puede ser exigida es el mecanismo de la pérdida de investidura, especialmente cuando ésta deriva de la violación al régimen de conflicto de intereses.

Sobre lo primero, los intervinientes realizan una enumeración no exhaustiva de los preceptos superiores que contienen referencias al concepto de democracia, resaltando entre ellos el preámbulo y el artículo 1° de la carta, normas a partir de las cuales ese concepto configura un elemento definitorio del sistema político colombiano, además de lo cual se encuentra de manera concordante en otros artículos constitucionales², lo que contribuye a demostrar su

gran trascendencia. De otra parte, señalan que la estrecha relación existente entre el pueblo y sus representantes es una manifestación de la soberanía popular y de la democracia directa, conceptos que aparecen reflejados en los artículos 2° y 3° de la Constitución de 1991 y que según afirman hacen parte de su contenido esencial.

En segundo término, efectúan un inventario de las cláusulas constitucionales que establecen mecanismos de control de los electores sobre la forma en que los elegidos cumplen su misión, incluyendo en algunos casos consecuencias de tal gravedad como la revocatoria del mandato. De igual manera, destacan la existencia de varias reglas relativas a la obligación que los representantes elegidos tienen de obrar conforme al interés común, como también de aquellas que establecen el deber de todos los servidores públicos de informar de manera oportuna y transparente sobre las situaciones que para ellos supongan conflicto de interés, a efectos de que se implementen los correctivos necesarios. A partir de este recuento, destacan también el carácter medular que en su criterio tendría este tipo de mecanismos dentro del sistema de conformación y control del poder político diseñado por los autores de la Constitución de 1991.

En lo específicamente relacionado con la pérdida de investidura, afirman los intervinientes que este mecanismo resulta indispensable para el verdadero logro de la soberanía popular dentro del Estado social de derecho, pues si bien la Constitución es reiterativa en señalar que la actividad legislativa debe estar enfocada al logro del bienestar general y del interés común, pues el pueblo es el titular de la soberanía, es necesario que exista una sanción proporcional a la gravedad de la falta que cometería quien olvida esos compromisos.

Para concluir este primer punto, en el que se presenta el elemento esencial de la Constitución que habría sido afectado por el Acto Legislativo acusado, resaltan que éste se define como “la representación política y popular”, y que el mismo se encuentra presente de manera concordante en gran cantidad de disposiciones del texto constitucional, por lo cual deberá ser considerado un elemento sustancial del sistema político colombiano desarrollado por la carta de 1991.

A continuación, analizan el contenido del Acto Legislativo 01 de 2011, sobre el cual afirman que “establece una democracia representativa no efectiva y puramente nominal”. Lo anterior en razón a que con su aprobación queda sensiblemente limitado el principal mecanismo de

control que la Constitución de 1991 entregó a los ciudadanos para que pudieran velar y exigir la fidelidad al interés general de los representantes elegidos por voto popular, así como sancionar su apartamiento de tal compromiso para abrazar sus propios intereses.

En este sentido, afirman que “...el acto acusado introduce una excepción a la integridad del mandato parlamentario, propio de la representación política y popular, pues señala que la función que cumplen los congresistas ya no debe guiarse solo por el bienestar general y por la justicia (artículos 3, 123 y 133) al convalidar que puedan participar en la elaboración de normas aquellos congresistas que tengan posiciones parcializadas sobre determinado asunto, sin que pueda controvertirse esta manera de ejercer el mandato parlamentario”.

En torno a este mismo aspecto, señalan que dado que en Colombia no existe un criterio material claro para determinar el nivel jerárquico normativo que debe tener una determinada regla de derecho, la distinción introducida por este Acto Legislativo conforme a la cual esta causal de pérdida de investidura no se aplicará “cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos” carecerá de sentido práctico, pues bastará que a una determinada iniciativa se le dé el trámite propio de los actos legislativos (en lugar del de una ley) para que los congresistas queden exonerados del deber de declarar sus conflictos de interés y, llegado el caso, separarse del conocimiento del asunto, pudiendo en cambio participar y votar sin ninguna limitación. De allí que se concluya que, en la práctica, esta facilidad, así como la consiguiente ausencia de control ciudadano, podrá presentarse frente a cualquier tipo de iniciativa normativa que tramiten los miembros del Congreso.

Esta reflexión llevaría también a que se desvanezca el argumento según el cual, en razón al carácter general y abstracto de las normas constitucionales, no puede predicarse conflicto de interés de ninguna persona en particular respecto de ellas, a partir de lo cual el Acto Legislativo acusado se habría limitado a excluir una situación de casi imposible ocurrencia, cuya no exclusión generaba no pocas dificultades y preocupaciones a los miembros del Congreso⁴. Según estos intervinientes, la posibilidad de que el nivel constitucional o legal de una norma dependa del trámite que el legislador decida imprimirle demuestra que podrían existir normas constitucionales de un alto grado de especificidad, lo que implica que respecto

de ellas sí podrían existir conflictos de interés.

Por último, a partir de las reflexiones contenidas en los dos puntos anteriores, afirman los intervinientes que la llamada democracia representativa no efectiva y puramente nominal derivada de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2011 es un elemento frontalmente contrario a la filosofía de la Constitución de 1991, que como más atrás se explicó, combina aspectos de democracia representativa con otros de democracia directa y soberanía popular, siendo uno de estos últimos el relacionado con la posibilidad de privar de su investidura a aquellos miembros del Congreso que ejerzan su función en beneficio de su interés personal y a espaldas del interés de la ciudadanía que los eligió.

A partir de estas consideraciones, teniendo en cuenta que el cambio introducido por este Acto Legislativo causa un hondo impacto a los supuestos de carácter constitucional bajo los cuales se ejerce la representación política en Colombia, estos intervinientes solicitan que esa norma sea declarada inexecutable.

4.2. Del Consejo de Estado

Esta alta corporación judicial intervino dentro de este proceso por conducto de su Presidente, afirmando que el Acto Legislativo 01 de 2011 sustituye la Constitución de 1991 en relación con la vigencia de los principios democráticos, razón por la cual debe ser declarado inexecutable.

Después de sintetizar el argumento principal de la demanda y de transcribir el texto del Acto Legislativo acusado, explica que a partir del contenido de los artículos 179 a 183 de la Constitución Política y de otras normas consignadas en el Reglamento del Congreso⁵, ese tribunal ha delineado el concepto de conflicto de interés a que se refiere el artículo 182 superior, señalando que aquél existe “cuando teniendo interés directo en una decisión que debe tomar la corporación a la cual pertenece, porque lo afecte de alguna manera, no lo exprese y no se declare impedido”. Agrega que conforme a las normas constitucionales de 1991 siempre se asumió que esta noción aplicaba para todos los asuntos que tramitaran las cámaras legislativas al margen de su carácter general o especial, premisa que vino a ser modificada por el Acto Legislativo 01 de 2011, que excluye su aplicación, como causal de pérdida de investidura, para los casos en que se debatan y voten proyectos de Acto Legislativo.

A continuación, se refiere a los alcances del control constitucional sobre los Actos Legislativos, respecto de lo cual transcriben un fragmento de la sentencia C-551 de 2003 de esta corporación y señala que si bien el órgano legislativo tiene competencia para reformar la Constitución, no la tiene para sustituirla, pues esta posibilidad está reservada al pueblo como depositario de la soberanía y solo podría ser ejercida a partir de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

A partir de esta premisa, explica cómo, en su concepto, el Acto Legislativo 1 de 2011 ha causado una sustitución de la Constitución de 1991, en cuanto afecta seriamente los principios democráticos que originalmente la inspiraban, entre ellos el de prevalencia del interés general. Esto por cuanto, la supresión del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura para los casos en que se debatan y voten proyectos de Acto Legislativo permite, en cambio, el predominio de los intereses privados, lo que implica una afrenta al principio democrático y la creación de una nueva Constitución, una que carece de contrapesos frente a la actuación posiblemente desbordada del poder legislativo.

En la misma línea de las demandantes, afirma el Consejo de Estado que la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2011 permite que los congresistas utilicen el trámite de las reformas constitucionales para modificar, en su propio beneficio, situaciones de carácter particular y concreto, sin ninguna clase de control político ni jurídico. Presenta como ejemplo de esta situación el trámite del proyecto de Acto Legislativo 007 de 2011 que para la fecha de su intervención se tramitaba en el Congreso de la República, en el que, según afirma, los congresistas estarían legislando en causa propia.

Recuerda que una de las principales razones que condujo a la aprobación de la Constitución de 1991 fue la necesidad de acabar con los excesos y el mal comportamiento en que incurrieron los congresistas y funcionarios públicos en general, a partir de lo cual se dio paso a una nueva carta política que exige de tales servidores una actitud intachable desde el punto de vista ético, en cuanto actúan como representantes del pueblo en el ejercicio de una función tan delicada como lo es la legislativa, y que establece como consecuencia para quienes se aparten de esos compromisos, la drástica sanción de la pérdida de investidura. Como ejemplos de este nuevo contexto menciona varias de las más importantes cláusulas constitucionales, entre ellas el artículo 1° que contempla la prevalencia del interés general como uno de los principios fundantes del Estado, el 3° que atribuye la soberanía

exclusivamente al pueblo y el 6° que determina las responsabilidades de los servidores públicos, entre ellas las que pudieran resultar de omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

4.3. Del Ministerio de Justicia y del Derecho

Este Ministerio intervino por conducto de apoderada especial, quien solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir sobre el cargo de la presente demanda.

Luego de transcribir la norma acusada y de resumir el contenido de la demanda, señala que la misma no cumple con algunos de los requisitos necesarios para que la Corte pueda decidir sobre ella, indicando que se encuentran ausentes los criterios de pertinencia y suficiencia, según el entendimiento que de ellos ha tenido esta corporación, por ejemplo en el fallo C-1052 de 2001, del cual cita algunos apartes.

A partir de ello, señala que las razones de las actoras no son pertinentes, pues se basan en un concepto subjetivo de aquéllas sobre cuál es el propósito del Acto Legislativo 1 de 2011, frente a lo cual plantea su propio entendimiento de dicha norma superior. Añade que tampoco son suficientes, pues no desarrollan de manera satisfactoria la forma como este Acto Legislativo vulneraría los preceptos superiores que invocan como infringidos, limitándose a expresar que aquel desconoce lo dispuesto en los artículos 133 y 183 del texto constitucional.

4.4. Intervenciones extemporáneas

Después de vencido el término de fijación en lista, se recibieron dos escritos más: el primero del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, quien pidió a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 1 de 2011 acusado, y el segundo de los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Luz María Sánchez, Paula Rangel Garzón y José Rafael Espinosa, todos vinculados al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA, quienes solicitaron la inexequibilidad. Sin embargo, dada su extemporaneidad, esos escritos no serán tenidos en cuenta en la presente providencia.

Posteriormente, los ciudadanos Myriam Guevara de Álvarez, John Jairo Hernández Chica, Doris Josefina Orjuela Peña y Germán Humberto Godoy Echeverry presentaron de manera

conjunta un memorial en el que dicen coadyuvar esta demanda de inconstitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5379 de fecha junio 1° de 2012, la jefe encargada del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir sobre la exequibilidad del Acto Legislativo 1 de 2011, en razón a la ineptitud sustancial de la demanda.

Después de transcribir algunos apartes de ese libelo y de señalar que éste se presentó dentro del término previsto en el artículo 242 superior, la Procuradora alude a la doctrina sobre sustitución de la Constitución, conforme a la cual la Corte puede indagar por la competencia del Congreso para expedir reformas constitucionales dependiendo del alcance de las modificaciones introducidas, cuyo origen sitúa en la sentencia C-551 de 2003. Posteriormente se apoya en la sentencia C-1040 de 2005, que también transcribe parcialmente, para destacar que, según lo ha explicado esta Corte, el llamado juicio de sustitución demanda del actor ciudadano una considerable carga argumentativa, muy superior a la que es usual en las demás acciones de inconstitucionalidad, la cual estima incumplida en el presente caso.

A este respecto, señala que las demandantes no precisan cuáles elementos esenciales y definitorios de la carta de 1991 fueron reemplazados por el Acto Legislativo 1 de 2011, ni tampoco ofrecen razones que permitan apreciar cuáles son los nuevos elementos que tan drásticamente alteran la identidad del texto superior. Concluye que esta demanda no satisface los mínimos argumentativos de claridad, certeza, pertinencia, idoneidad y suficiencia previstos en las normas aplicables, y desarrollados por este tribunal en pronunciamientos tales como la sentencia C-1052 de 2001, por lo cual esta Corte no podrá pronunciarse de fondo con respecto a ella.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 1° de la Constitución, puesto que la disposición acusada es un Acto Legislativo, reformativo de la Constitución Política.

2. Oportunidad de esta demanda

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

En el presente caso la Corte constata que ese requisito de procedibilidad se cumple sin dificultad, ya que el Acto Legislativo demandado fue publicado el 31 de mayo de 2011, mientras que la demanda que ahora se decide fue presentada el 4 de mayo de 2012. Así las cosas, en lo que a esta exigencia respecta, la Corte puede decidir sobre esta demanda.

3. Solicitudes de inhibición

Ahora bien, como se anotó, tanto la representante del Ministerio de Justicia y del Derecho como la Procuradora General de la Nación (encargada) estimaron que la demanda no cumple con los requisitos necesarios para que la Corte pueda decidir de fondo sobre ella, a partir de lo cual solicitaron proferir una decisión inhibitoria. En consecuencia, antes de abordar el tema propuesto, será necesario detenerse a examinar la referida sugerencia de esas intervinientes.

Para ello es necesario recordar que esta demanda se fundamenta en la presunta existencia de un vicio de procedimiento consistente en la falta de competencia del Congreso de la República para aprobar una reforma constitucional como la contenida en el Acto Legislativo 1 de 2011, pues a partir de éste se habría causado una sustitución de la carta de 1991. Según se explicó desde el auto admisorio de la demanda, la mayoría de esta corporación ha acogido este tipo de razonamiento frente a otros casos de reforma a la Constitución, lo que llevó al Magistrado sustanciador a darle trámite.

Sin embargo, no es menos cierto que en todas las decisiones que en los años recientes ha emitido la Corte para decidir sobre este tipo de cuestionamientos, se ha señalado que en estos casos el demandante debe asumir una carga argumentativa incluso mayor a la que de

manera general se exige en los demás procesos de inconstitucionalidad⁶. A partir de esa circunstancia, durante el mismo lapso ha sido relativamente frecuente que este tribunal emita sentencias inhibitorias respecto de cargos edificados a partir de este enfoque, al comprobar que, más allá de la flexibilidad que resulta admisible practicar en aplicación del principio pro actione, los actores no han realizado el esfuerzo argumentativo que en tales casos resulta necesario⁷.

Para decidir sobre este primer aspecto, la Sala hará un breve recuento de la más reciente jurisprudencia constitucional en relación con este tema. Posteriormente, y a la luz de ella, examinará si la demanda de la referencia cumple o no con tales requisitos, de modo que este tribunal pueda decidir de fondo sobre ella.

3.1. Jurisprudencia constitucional sobre los vicios de competencia y la tesis sobre sustitución de la Constitución

Como es sabido, la tesis según la cual los actos de enmienda de la carta política pueden ser invalidados por esta corporación bajo la consideración de que su autor carecía de competencia para ello al tratarse de una sustitución de la Constitución más que de una reforma de la misma, se origina en el fallo C-551 de julio 9 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), por la cual este tribunal realizó el control previo y automático de constitucionalidad a la Ley 796 de 2003, por medio de la cual se convocó un referendo constitucional.

Desde entonces, con base en esa trascendental distinción entre reforma y sustitución de la Constitución, esta corporación ha conocido varias demandas ciudadanas contra los actos legislativos de reforma constitucional expedidos durante los últimos años, en los que se ha planteado la presunta inexequibilidad de tales reformas bajo esa misma consideración. A partir de ello, en sucesivas decisiones de carácter mayoritario, la Corte ha construido una ya decantada línea jurisprudencial sobre la materia, recientemente sintetizada en la sentencia C-574 de julio 22 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez)⁸.

Se trata sin duda de una situación en extremo excepcional, por al menos dos razones: de una parte porque, según se desprende del artículo 374 superior, el Congreso de la República tiene, de manera permanente, el poder de reformar la Constitución Política; de otra, porque según lo ha reconocido la Corte, ese texto no contiene cláusulas pétreas, por lo que en

principio cualquiera de sus disposiciones, e incluso todas ellas, pueden ser objeto de enmienda. Bajo esas importantes consideraciones, ciertamente esta corporación ha resaltado que la carga argumentativa que en estos casos debe cumplir el actor es muy superior a la que de ordinario le incumbe cuando se demanda la inconstitucionalidad de las leyes, pues además de sustentar y demostrar los pertinentes cargos, e incluso antes de ello, debe desvirtuar la presunción de que el Congreso obró en ejercicio de sus competencias. Esta exigencia ha sido entonces constante en todos los casos en que las demandas contra actos legislativos tienen este fundamento, a partir de lo cual la mayoría de la Sala ha decidido inhibirse⁹ o asumir el fondo de la controversia planteada¹⁰, según que se considere satisfecha o no esa inusual carga argumentativa.

Como también lo ha explicado la Corte, otra de las dificultades inherentes a los casos en que se plantea la falta de competencia del Congreso para la expedición de una pretendida reforma constitucional, radica en que en este caso no se trata, contrario a lo que es usual, de una directa confrontación entre dos normas jurídicas de distinto nivel jerárquico, para adelantar un juicio material de una de ellas a la luz de la otra, pues por definición, este tipo de control no resulta viable frente a los actos que reforman la Constitución Política. Se trata, en cambio, de un análisis más indirecto y sobre aspectos menos evidentes, a través del cual se buscaría determinar si las nuevas cláusulas constitucionales son profunda y definitivamente incompatibles con uno o más de los conceptos básicos y esenciales que transversalmente subyacen a la carta política, a partir de lo cual se afirma que se ha producido una sustitución, parcial o total, de aquella.

A partir de esta consideración, una parte importante del adicional esfuerzo de convicción que en estos casos debe desplegar el demandante tiene que ver con la necesidad de demostrar la incompetencia del constituyente secundario para la reforma expedida, dentro del marco de la metodología conocida como juicio de sustitución, explicada y desarrollada en varias decisiones de años recientes, entre ellas las sentencias C-1040 de 2005 y C-574 de 2011. Esta metodología consta de tres pasos o premisas, a saber: i) Una premisa mayor, consistente en el nuevo elemento esencial que la reforma aprobada introduce dentro del texto constitucional; ii) una premisa menor, relacionada con la forma como ese nuevo elemento desplaza y sustituye otro(s) antes contenido(s) en ese texto, y iii) una premisa de síntesis, en la cual se comparan esos dos elementos, el novedoso y el que ha sido desplazado, a efectos de verificar, no si son distintos, que en la mayoría de casos lo serán,

sino si su distancia es tal que puedan ser calificados como integralmente diferentes y definitivamente incompatibles.

Así las cosas, a más de acreditar la existencia de uno o más cargos de inconstitucionalidad que cumplan los requerimientos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia a los que la jurisprudencia de esta Corte ha aludido en sus decisiones de constitucionalidad¹¹, algunos de los cuales asumen en este caso una configuración parcialmente distinta a la usual¹², será menester que el actor estructure tales glosas en los términos metodológicos desarrollados por esta corporación para este específico escenario, pues en caso contrario ella no podrá decidir sobre lo planteado, sino que deberá emitir una resolución inhibitoria.

3.2. Ineptitud de la demanda para dar origen a un pronunciamiento de fondo sobre lo planteado

En este caso las ciudadanas Archila Gallego y Peña García presentaron acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2011, afirmando que el cambio normativo en él establecido, conforme al cual la eventual violación del régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación en cuanto causal de pérdida de investidura de los congresistas, en los casos en que aquellos participen en el debate y votación de actos legislativos, contraviene las reglas contenidas en los artículos 133 y 183 del texto superior.

Las actoras señalaron que esta nueva regla superior es contraria al principio democrático y hace posible que prevalezcan intereses particulares sobre los de carácter general, a partir de lo cual pretendieron encuadrar su cuestionamiento dentro de la ya referida tesis de los vicios de competencia del Congreso para expedir una reforma constitucional, cuando en lugar de esto se realiza en verdad una sustitución, al menos parcial, del texto superior. Por ello, y bajo el supuesto de que esta demanda cumplía externamente con los mínimos requeridos para su admisión, el despacho del Magistrado sustanciador procedió a darle curso.

Sin embargo, examinada con mayor detenimiento la referida demanda, observa la Sala que en realidad ella no contiene una satisfactoria sustentación de las glosas constitucionales sugeridas, en los términos que en el punto anterior quedaron explicados. Ello por cuanto, si bien podría admitirse que el cargo desarrollado cumple con los requisitos de claridad y certeza, no ocurre lo mismo con los demás, pertinencia, especificidad y suficiencia, pues la

explicación sobre los alcances y el grave impacto de este cambio normativo no resulta adecuada ni suficientemente persuasiva.

Como quedó dicho, una especial circunstancia inherente a las demandas ciudadanas contra los actos de reforma constitucional radica precisamente en que todo acto de enmienda a la norma superior, incluso aquellos que bajo esta novedosa tesis habrían de considerarse legítimos, implican cambios o alteraciones frente al contenido constitucional previamente existente. Por esto, en todos los casos las reglas son necesariamente distintas a las antes vigentes, pero solo en algunos de ellos, escenario absolutamente excepcional, serán tan disímiles como para poder ser calificadas como incompatibles con los ejes fundamentales del modelo constitucional subyacente, y por ende como una sustitución total o parcial del mismo. De esta manera, la sustentación del actor ha de lograr demostrar que el caso tiene características de inusualidad y gravedad tales que indudablemente excede de lo que sería un simple cambio de reglas, que como se ha dicho es esencial a todas las reformas constitucionales. En caso contrario, la Corte no podrá decidir sobre lo planteado como un caso de eventual sustitución constitucional.

En el presente caso encuentra la Sala que además de no haberse presentado el cargo invocado bajo la metodología a que antes se hizo referencia, las explicaciones de las actoras bien podrían catalogarse como genéricas, vagas o imprecisas, e incluso como subjetivas, pues de una parte, se apoyan de manera mayoritaria y decisiva en la cita de algunos salvamentos de voto más que en reflexiones o argumentaciones propias de las demandantes, y de otra y por la misma razón, no plantean de manera completa y específica la forma como esta nueva norma superior alteraría sustancialmente la identidad constitucional, al punto de poder afirmar que se ha causado una sustitución. Bajo estas mismas consideraciones, al indagar por el necesario cumplimiento de la más intensa carga argumentativa que en estos casos debe llenarse, destaca esta corporación que no se cumple el requisito de suficiencia, pues las actoras no suministran al juez constitucional la totalidad de la información necesaria para decidir sobre tan trascendental asunto.

Finalmente observa la Corte que si bien algunos de los intervinientes hicieron caso omiso de esta circunstancia y efectuaron un más comprehensivo desarrollo del cargo de inconstitucionalidad que en este caso ha quedado insinuado, la jurisprudencia ha precisado que no resulta viable decidir de fondo en tales condiciones, pues incluso resulta incierto si en

tales casos los ciudadanos participantes realmente interpretan el sentido de lo planteado por el actor, o en cambio pudieran llevarlo con un rumbo diferente. Así las cosas, resulta razonable en cambio, acoger la propuesta de aquellos que estimaron que la demanda es insuficiente, razón por la cual la Corte debe inhibirse de decidir sobre ella.

4. Conclusión

Teniendo en cuenta que, según quedó explicado en el punto anterior, la demanda presentada contra el Acto Legislativo 1 de 2011 por la presunta incompetencia del Congreso para expedirlo y la consecuente sustitución de la Constitución de 1991, no cumplió con la especial carga argumentativa requerida para el análisis de un reproche de constitucionalidad de este tipo, la Corte acogerá la solicitud de la Jefe encargada del Ministerio Público y se declarará inhibida de decidir sobre esta demanda.

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para decidir respecto del cargo planteado en la demanda de la referencia en contra del Acto Legislativo 1 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión

ALEXEI JULIO ESTRADA

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Especialmente de los Magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra respecto de las decisiones adoptadas en la sentencia C-1040 de 2005.

2 Citan entre otros los artículos 40, 103, 123 y 133 de la Constitución Política.

3 En relación con este aspecto citan las sentencias C-319 de 1994 y C-037 de 1996.

4 Esta reflexión habría hecho parte de la justificación desarrollada en la exposición de motivos que en su momento acompañó la propuesta de este Acto Legislativo.

5 Ley 5ª de 1992.

6 Cfr. entre los pronunciamientos de los años recientes las sentencias C-588 de 2009, C-303 de 2010, C-574 de 2011, C-249 y C-288 ambas de 2012.

7 Sobre este aspecto ver, entre muchas otras, las sentencias C-178, C-180, C-216 y C-293 todas de 2007, C-574 de 2011, C-132, C-243 y C-317, estas últimas de 2012.

8 Con salvamento de voto del Magistrado Mauricio González Cuervo y aclaraciones de voto de los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla, en lo relacionado con la procedencia de la tesis sobre vicios de competencia respecto del trámite de las reformas constitucionales.

9 Ver entre otras las decisiones citadas en la nota 7 anterior. En varios de estos fallos los Magistrados Sierra Porto y Pinilla Pinilla, integrantes de la postura minoritaria, han aclarado su voto al considerar que la inhibición procedía por la ausencia de facultades de la Corte para

pronunciarse sobre lo planteado, más que por la insuficiente argumentación o la ineptitud de la correspondiente demanda.

10 Ver entre otras las decisiones citadas en la nota 6 anterior, con excepción de la C-574 de 2011. En varios de estos fallos los Magistrados Sierra Porto y Pinilla Pinilla han salvado su voto por considerar que la Corte carece de facultades para pronunciarse sobre este tipo de cargos.

11 Entre ellas en la sentencia C-1052 de 2001, y en otras muchas posteriores que reiteran sus planteamientos.

12 Así por ejemplo, en razón a lo explicado, los requisitos de especificidad y pertinencia se examinarán desde una perspectiva distinta, al no tratarse de una confrontación entre normas de distinta jerarquía. De otra parte, la aquí referida mayor exigencia argumentativa implica la necesidad de un esfuerzo persuasivo de mayor alcance al que habitualmente basta para tener por cumplido el criterio de suficiencia.
