

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte constitucional para estudiar cargos de contenido material/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte Constitucional para conocer demandas por vicio de competencia en la expedición de actos legislativos

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación, o a efectuar un juicio de sustitución cuando el demandante cumple la carga de plantear un cargo en el sentido de que el reformador de la Constitución incurrió en un vicio de competencia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Parámetros normativos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Requisitos

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución/TRATADO

INTERNACIONAL-No tiene rango supraconstitucional

En el caso bajo estudio, ninguno de los cargos planteados por el actor cumplen con la carga de argumentación necesaria para demostrar que se estaba ante una sustitución de la Constitución. Los argumentos presentados por el accionante no logran demostrar que el cambio cuestionado sea de tal magnitud que como consecuencia de él se está ante una Constitución integralmente distinta, ni que ese cambio constituya el reemplazo de un elemento definitorio de la esencia e identidad de la Constitución de 1991, por otro opuesto o integralmente diferente. El demandante se limitó a describir los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, su impacto en los derechos de los trabajadores y pensionados así como a argumentar que existe una contradicción entre los segmentos acusados del Acto legislativo y el bloque de constitucionalidad, como se demostró anteriormente. El hecho de que afirme en la demanda que tales contradicciones equivalen a una sustitución parcial de la Constitución no significa que haya cumplido con la carga antes mencionada. En efecto, no basta que el ciudadano que demanda un Acto legislativo califique la reforma constitucional de ser una sustitución parcial de la Carta. Es necesario que su argumento muestre dicha sustitución en lugar de señalar las contradicciones materiales entre el Acto legislativo acusado y el bloque de constitucionalidad. Además, la Corte ya ha reiterado que los tratados no tienen rango supraconstitucional y, por lo tanto, no es posible que la Corte realice una contrastación entre reformas constitucionales y el contenido de tales tratados, como lo pide el actor.

Referencia: expediente D-6295

Demandante: Rafael Rodríguez Mesa

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D., veintinueve (29) de noviembre 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, profiere la siguiente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Rodríguez Mesa demandó el artículo 1° (parcial), del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

Presentado a consideración de la Sala el proyecto de sentencia por el magistrado Nilson Pinilla Pinilla, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente, en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión de 29 de noviembre de 2006, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 45.984 de 29 de julio de 2005, y a la corrección hecha en el Decreto 2576 de 27 de julio de 2005, con los apartes acusados subrayados:

Acto Legislativo 01 de 2005.

(julio 22)

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

DECRETA:

Artículo 1°. 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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, aun 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 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.

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.

Parágrafo transitorio 1°. 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 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.

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.

Parágrafo transitorio 4°. 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 5°. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Parágrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° 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 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.”

III. LA DEMANDA

Para el actor, la inconstitucionalidad del párrafo 2°, y los transitorios 2° y 3° del Acto Legislativo N° 01 de 2005, que prohíben establecer en adelante condiciones pensionales más favorables y declaran la pérdida de vigencia de todas las convenciones colectivas de trabajo, pactos colectivos y laudos arbitrales que se encuentren vigentes el 31 de julio de 2010, estriba en que tales medidas violan el bloque de constitucionalidad por ser contrarias a los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, ratificados por el Estado colombiano mediante las leyes 26 y 27 de 1976, 411 de 1997 y 524 de 1999, instrumentos que, en consecuencia, hacen parte de la legislación interna.

Agrega que con la expedición del acto acusado, son desconocidos los tratados de derechos humanos (artículos 53, 93 y 94 de la Constitución), porque se elimina el derecho de negociación colectiva en materia pensional.

En su parecer, dicha enmienda representa, por lo tanto, una sustitución parcial de la Constitución pues el Acto Legislativo N° 01 de 2005, en lo acusado, es incompatible con el artículo 55 de la Constitución Política y con los artículos que garantizan el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales.

Señala que el artículo 48 de la Constitución, adicionado por el acto demandado, no puede coexistir en el tiempo y en el espacio con el artículo 55 superior, que consagra el derecho de negociación colectiva, ni con el artículo 39 ibídem que establece el derecho de asociación sindical.

Según el actor, lo dispuesto en el inciso 8° del artículo 1°, y el parágrafo transitorio 6° del Acto Legislativo demandado, también sustituyen la Constitución pues se suprime parcialmente el principio de igualdad, al establecer una doble discriminación entre los pensionados colombianos en la medida en que al eliminar la mesada adicional de junio consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 a favor de todos los pensionados, quienes adquieran su derecho a jubilarse a partir del 25 de julio de 2005 quedan privados de tal beneficio. Además, aquellos pensionados cuya mesada sea igual o inferior a tres salarios mínimos legales vigentes recibirán el pago de la mesada catorce, sólo si su derecho se causa antes del 31 de julio de 2011.

A juicio del demandante, la discriminación consiste en que los colombianos que adquieran su derecho pensional a partir de la fecha señalada no recibirán la mesada catorce, sin importar si es igual o inferior a tres salarios mínimos legales vigentes, recibiendo así un trato injustificado frente a los que la obtuvieron con ese nivel salarial antes del 31 de julio de 2011, desconociendo que los pensionados, en general, son un sector vulnerable de la población que merece especial protección, tal y como lo ordena el artículo 46 de la Constitución Política.

Por estas razones, en su parecer el acto legislativo, en lo acusado, entraña un vicio de competencia por sustitución de la constitución, ya que suprimió parcialmente el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, respecto a las personas de la tercera edad, desconociendo así la especial protección que el Estado colombiano debe prodigar a este grupo de personas que por su edad, invalidez o sobrevivencia, se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta.

Sostiene el accionante, que el parágrafo 4° transitorio impugnado, que limita la aplicación del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, es inconstitucional, porque reemplazó dos principios fundamentales de la constitución: los derechos adquiridos y la igualdad.

Expresa que el Acto Legislativo acusado despoja a 187.500 trabajadores de los beneficios de la transición pensional entre el 1° de agosto del 2010 y el 1° de enero del 2014, quienes habían cumplido los requisitos del artículo 36 de la Ley 100, transformando de esta forma el genuino significado del principio constitucional de los derechos adquiridos, consagrado en los artículos 58 y 53 de la Constitución Política, el cual es esencial dentro del ordenamiento constitucional colombiano.

Aduce que la citada disposición también introdujo diferencias injustificadas, que hacen menos favorables las condiciones de vida de las personas que aspiran disfrutar de la pensión y que a la entrada en vigencia no tenían cotizadas al menos 750 semanas al sistema, lo que constituye un trato absolutamente injustificado que vulnera la igualdad entre los afiliados al Sistema General de Pensiones, que tenían derechos adquiridos de acuerdo a la Ley 100 de 1993. Así se configura, en su criterio, la sustitución parcial de la Carta al darse el reemplazo de un eje definitorio de su identidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del ciudadano Ricardo Fajardo Martínez

Dentro de la oportunidad procesal, el señor Ricardo Fajardo Martínez intervino en el presente

proceso de constitucionalidad para oponerse a las pretensiones de la demanda de la referencia, con base en las consideraciones que resumidamente se presentan a continuación:

El Acto Legislativo 01 de 2005 no sustituye la Constitución en punto a la naturaleza de la seguridad social, porque la Corte Constitucional en numerosas providencias ha señalado que es un derecho prestacional y programático, que en sí mismo no es fundamental, y respecto del cual el legislador tiene un amplio margen de configuración.

Las disposiciones acusadas son armónicas con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos, luego están al mismo nivel jerárquico, por lo cual las discrepancias surgidas entre normas de igual rango deben solucionarse con los criterios de la hermenéutica jurídica y no solicitando la inconstitucionalidad de una de ellas.

El segmento impugnado que establece la eliminación de la mesada catorce para las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del acto legislativo parcialmente acusado, no vulnera el derecho a la igualdad, porque tal y como él está concebido, busca preservar los derechos adquiridos a este beneficio en cabeza de quienes causaron su derecho a la pensión antes de la entrada en vigencia del acto legislativo acusado.

Manifiesta además, que según lo sostenido por la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, “si la distinción obedece a un criterio real y constitucionalmente valido, no hay vulneración del principio de igualdad”.

2. Intervención del ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán

Mediante escrito de coadyuvancia, este ciudadano solicita la inexequibilidad de la norma acusada, pues considera, en resumen, que con la prohibición de la negociación colectiva a los trabajadores colombianos se desconocen los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia, que forman parte del bloque de Constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política.

Agrega, que el Congreso de la República no tiene competencia para modificar tratados internacionales como lo hizo con la norma demandada, ni tampoco puede sustituir la constitución eliminando un derecho universal como la negociación colectiva.

Sostiene que la supresión de la mesada catorce y la modificación del régimen de transición desconocen el Estado Social de Derecho, lo mismo que la doctrina vertida en las sentencias C-1056 de 2003 y C-754 de 2004, que se refieren a “las expectativas legítimas de los trabajadores cobijados por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993”.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó escrito de intervención en el cual solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada. En síntesis, estos son sus argumentos:

Luego de remontarse a la naturaleza del constituyente originario y del poder constituyente derivado, a fin de determinar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre el contenido de los actos legislativos, expresa que la Asamblea Constituyente determinó que la competencia de la Corte para decidir sobre la exequibilidad de las reformas constitucionales se limita a los vicios de procedimiento, sin que le sea posible decidir sobre el contenido

material de dichas reformas.

En cuanto al primer cargo contra el párrafo 2° y los transitorios 2° y 3° del Acto Legislativo 01 de 2005, sostiene que los derechos a la negociación colectiva, huelga y asociación sindical no son derechos absolutos, que no admitan restricciones por parte del legislador o por el mismo constituyente derivado.

Afirma que el actor no fundamenta su reproche de constitucionalidad en el carácter de principio fundante de la Constitución, sino en un pretendido absolutismo de los derechos a la negociación colectiva y a la seguridad social, que bajo ningún punto pueden considerarse elementos esenciales definitorios de la ley fundamental, razón por la cual la reforma introducida no sustituye en forma alguna la Constitución Política.

Frente al segundo cargo planteado contra el inciso 8° del artículo 1° y el párrafo transitorio 6° del Acto Legislativo 01 de 2005, considera que el actor no fundamenta el vicio de constitucionalidad alegado en el derecho a la igualdad, como tal principio fundante del ordenamiento superior, sino en una concepción absolutista, que resulta contraria a la misma Constitución de 1991.

Finalmente, expresa que todo cambio de legislación que implique la supresión de un beneficio acarrea una distinción en el trato a los destinatarios de la norma vigente, frente a quienes fueron beneficiarios del precepto modificado, potestad que para el legislador se ve restringida por los derechos adquiridos y no las simples expectativas, como sucede en este caso. Por ello, sostener que el cambio de normatividad afecta per se el derecho a la igualdad, implica darle a este derecho un carácter absoluto que no es propio de tal garantía.

Afirma el interviniente que tanto la supresión de la mesada catorce como las demás disposiciones contenidas en el acto legislativo cuestionado, tienen por finalidad garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, de tal forma que se pueda garantizar el acceso a la pensión a todos los colombianos, y no solo a unos pocos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4. Intervención extemporánea

Vencido el término de fijación en lista la doctora Mónica Andrea Ulloa Ruiz, actuando como apoderada del Ministerio de la Protección Social, presentó escrito de defensa de la norma acusada, el cual no será tenido en cuenta ya que fue presentado de manera extemporánea, según lo pone de manifiesto la Secretaría General de esta corporación en informe del 23 de junio de 2006.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito del 12 de julio del año en curso, el doctor Edgardo José Maya Villazón, Procurador General de la Nación, rindió oportunamente el concepto que ordenan los numerales 2° y 4° del artículo 242 de la Constitución.

Para el Jefe del Ministerio Público la Corte debe inhibirse para fallar sobre la acusación contra el párrafo transitorio 2° del Acto Legislativo 01 de 2005, dado que la impugnación no guarda ninguna coherencia con el contenido normativo del párrafo demandado, que no se refiere a las reglas de carácter pensional establecidas en pactos, convenciones colectivas, laudos, acuerdos o actos jurídicos de carácter laboral, ni a la pérdida de vigencia de éstas a más tardar el 31 de julio de 2010.

Por lo que hace al examen de fondo de las demás disposiciones acusadas, el Procurador hace unas consideraciones previas acerca del poder de reforma como competencia y la procedencia de su control por parte de la Corte Constitucional, en razón a que los cargos de la demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005 se refieren a la imputación de sustitución parcial de la Constitución Política, con desconocimiento de los límites de la competencia reformadora que la Carta asigna al Congreso de la República.

Sostiene que la diferencia entre la competencia para reformar una constitución política y el poder para sustituirla, es consecuencia de la distinción entre poder constituyente primario y poder constituyente derivado, lo cual justifica el control jurisdiccional del poder de reforma que se circunscribe a verificar si la competencia ejercida rebasó sus límites de poder derivado o secundario, al aprobar actos reformativos que conllevan en sí la eliminación o sustitución de la Carta, en el entendido de alterar la identidad de la misma en su conjunto y desde una perspectiva material.

Advierte el Procurador que un vicio de extralimitación del poder de reforma constitucional se presenta al sustituirse la Carta Política, lo cual se percibe cuando mediante el ejercicio de la competencia reformadora se reemplaza totalmente un elemento definitorio identificador de la Constitución.

Argumenta que el poder de reforma constitucional no es tan restringido frente al concepto de sustitución, lo cual permite la revisión de todo el contenido de la Carta para cumplir con su finalidad de responder a la necesidad de adaptar las instituciones constitucionales a las nuevas realidades políticas, a los nuevos requerimientos sociales o a los nuevos consensos colectivos. Así, en su parecer, resulta viable la modificación, alteración o transformación de un valor, principio o derecho fundamental, sin que se sustituya el orden constitucional vigente.

Hechas estas observaciones, el Procurador afirma que la prohibición contenida en el acto acusado de establecer condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante acuerdos laborales, no desconoce el derecho de negociación colectiva, en la medida en que la seguridad social en Colombia es un servicio público que garantiza el Estado, y no sólo un derecho prestacional que se sustenta únicamente con recursos provenientes de la relación laboral.

Expresa que la exclusión de la negociación laboral en aspectos pensionales se ajusta al contexto constitucional vigente, especialmente en lo tocante a sus valores, principios y derechos fundamentales, por cuanto que deja de ser un asunto fundado en la concepción de las relaciones entre empleadores y empleados, para ser asumido como de interés general elevado a la categoría de política pública, en consonancia con las reglas de derecho internacional que vinculan nuestro Estado.

Manifiesta que así lo precisó ese despacho en concepto emitido dentro del expediente D-6187, por lo cual solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia que se dicte dentro del proceso D- 6187, o en subsidio declarar exequibles los parágrafos 2° y transitorio 3° del Acto Legislativo 01 de 2005, si para la fecha en que deba pronunciarse respecto de la presente demanda no existe decisión de fondo en relación con los apartes normativos pertinentes.

En lo que respecta a la acusación contra el segmento normativo del acto legislativo que eliminó la mesada catorce, el jefe del Ministerio Público considera que no se presenta la inconstitucionalidad que alega el demandante, puesto que la asignación a las pensiones que se causen a partir de determinada vigencia, de un número menor de mesadas pensionales que el establecido para las pensiones que se causaron con anterioridad, no vulnera la igualdad por tratarse de la modificación de una mera expectativa, siempre que tal asignación

no resulte irrazonable ni desproporcionada, ni contravenga la vigencia de un orden justo o vulnere la dignidad de las personas de la tercera edad.

Luego de analizar la génesis del beneficio previsto en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, extendido por la Corte Constitucional a todos los pensionados, el Procurador señala que quienes no cumplan con los requisitos establecidos en la ley no tienen derecho a dicha mesada pensional adicional, lo cual hace parte de las meras expectativas de quienes se encuentran en tránsito hacia cumplir los requisitos para acceder al derecho pensional, por lo cual este asunto puede ser objeto de reforma por el mismo legislador y con mayor razón por el constituyente, sin que se lesione el derecho a la igualdad por trato discriminatorio respecto de quienes en el futuro reciban menos mesadas pensionales al año, por el sólo hecho del cambio de legislación.

Agrega que la asignación de mesadas pensionales forma parte del ejercicio de la competencia del Congreso para efectuar cambios de legislación y reformas constitucionales, pudiéndose enmarcar las situaciones subjetivas tanto en el contexto de los derechos adquiridos, como en el de las meras expectativas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Según el Procurador, el cambio en la asignación de mesadas pensionales previsto en el acto legislativo parcialmente impugnado no resulta irrazonable ni desproporcionado, pues además de perseguir un fin legítimo constitucional, cual es garantizar la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones como servicio público, no sacrifica derechos adquiridos antes y después de la reforma.

Finalmente, en lo que atañe a la modificación del régimen de transición pensional, el Procurador manifiesta que la enmienda no vulnera derechos adquiridos de los trabajadores, ni la igualdad de los mismos en la aspiración pensional bajo dicho régimen, ya que la reforma constitucional se realizó para asegurar la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones como servicio público obligatorio para todos los habitantes, y como garantía a cargo del Estado, “y no como materia de sustentación laboral exclusiva y excluyente, asunto de interés general ante el cual el interés privado, representado en las expectativas legítimas pensionales reconocidas legalmente, debe ceder”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. 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-6295 fue instaurada el 18 de abril de 2006, es decir dentro del término de caducidad establecido en el artículo 379 de la Carta.

3. Competencia para efectuar un juicio de sustitución, pero inhibición para ejercer un control material de un Acto Legislativo.

En la presente oportunidad, el actor acusa algunos segmentos normativos del Acto Legislativo 01 de 2005, porque en su sentir el Congreso de la República, sustituyó parcialmente la Constitución al introducir modificaciones sustanciales a los principios esenciales del ordenamiento constitucional tales como los derechos a la igualdad, seguridad social y negociación colectiva, rebasando de esta manera los límites de reforma que tiene el Congreso en virtud de los artículos 374, 375, 377 y 389 de la Carta.

A pesar de que el actor emplea la expresión “sustitución” para caracterizar el defecto constitucional acusado, tal título no corresponde al contenido del cargo desarrollado en la demanda.

En efecto, según el demandante, el Acto Legislativo 01 de 2005 sustituyó parcialmente la Constitución (i) al introducir modificaciones sustanciales al derecho de negociación colectiva, (ii) al eliminar la mesada adicional para quienes se pensionen a partir de julio de 2005 y establecer una excepción para quienes tengan una mesada inferior o igual a tres salarios

mínimos legales mensuales vigentes y su derecho se cause antes del 31 de julio de 2001; y (iii) al introducir un cambio súbito en el régimen de transición que desconoce los derechos adquiridos de quienes tienen legítimas expectativas pensionales.

En cuanto al primer cargo, el actor indica que éste “elimina el derecho de negociación colectiva en materia pensional, [y es allí] donde se presenta una sustitución parcial de la Constitución”. Sin embargo, al desarrollar el cargo, se refiere en realidad a una supuesta violación material de la Constitución, señalando cómo en su opinión el parágrafo 2º y los transitorios 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2005 violan el bloque de constitucionalidad, por establecer reglas contrarias a las establecidas en los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, ratificados mediante las leyes 26 y 27 de 1976, 411 de 1997 y 524 de 1999.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto al segundo cargo, el demandante señala que “el inciso 8º del artículo 1º y su parágrafo transitorio 6º contienen una sustitución de la Constitución por supresión parcial del principio de igualdad”, al eliminar la mesada adicional para los nuevos pensionados. No obstante, al desarrollar este cargo señala una supuesta violación material del derecho a la igualdad, por la existencia de un tratamiento discriminatorio contrario al artículo 13 de la Constitución entre quienes tienen derecho a la mesada adicional y quienes, por virtud del Acto Legislativo cuestionado, lo pierden.

Finalmente, en su tercer cargo el actor indica que “el Acto Legislativo 01 de 2005 sustituyó la constitución en dos de sus principios fundamentales: 1º) derechos adquiridos; 2º) igualdad. Esta sustitución respecto de personas con legítimas expectativas pensionales ha introducido un cambio parcial de tal magnitud que hace imposible reconocer la Carta.” No obstante, en el desarrollo de este cargo en realidad describe una violación material de la Constitución, por modificación de las condiciones del régimen de transición.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la

jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación, o a efectuar un juicio de sustitución cuando el demandante cumple la carga de plantear un cargo en el sentido de que el reformador de la Constitución incurrió en un vicio de competencia.

En la sentencia C-1040 de 2005¹ la Corte Constitucional sobre este punto, señaló lo siguiente:

(...) el parámetro normativo de referencia para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos legislativos trasciende lo dispuesto exclusivamente en el título XIII de la Carta Política, para incluir otras normas constitucionales y ciertas disposiciones de la Ley 5 de 1992, en la medida en que tales disposiciones establezcan condiciones básicas y esenciales para la formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, cuyo desconocimiento genere una violación de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución para la adopción de actos legislativos².

Por otro lado, ha puntualizado la Corte que cuando la Constitución adjudica a la Corte el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere la facultad de examinar si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia³. En la Sentencia C-1200 de 2003⁴ la Corte indicó que “[t]al entendimiento resulta ineludible, por ejemplo, frente a la previsión del artículo 376 Superior, conforme a la cual la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución queda en suspenso durante el término señalado para que una Asamblea Constituyente cumpla sus funciones. En otro ejemplo, la misma disposición señala que en la ley por medio

de la cual se propone al pueblo la convocatoria de una Asamblea Constituyente debe determinar cual será la competencia de la misma, asunto que, por consiguiente, debe ser materia de examen cuando se quiera establecer la regularidad de una reforma constitucional adoptada por esa vía.” De acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte, el examen de los llamados vicios competenciales se aplica a la consideración conforme a la cual el poder de reforma constitucional no comprende la posibilidad de derogar o sustituir la Constitución.

De este modo es posible concluir que el parámetro de referencia para el control de constitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución está integrado por las normas del Título XIII de la Constitución que regulan el respectivo procedimiento; las normas constitucionales y orgánicas que resulten pertinentes en función del mecanismo de reforma constitucional de que se trate, y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional⁵.

En la sentencia C-888 de 2004⁶ la Corte Constitucional estableció que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un acto legislativo además de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,⁷ debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución,⁸ en los siguientes términos:

(...) el ciudadano que instaure una acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de un Acto Legislativo, o una parte del mismo, no puede plantearle a la Corte que realice un examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución. (...) En este caso, la carga para el demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso. En otras palabras, el actor debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente

que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no es una reforma sino que se está ante una sustitución de la misma.

(...) La exigencia que la Corte le hace al ciudadano de estructurar al menos un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los casos en que éste considere que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al reformar la Constitución, es consonante no sólo con el carácter rogado que tiene la jurisdicción constitucional en estos casos, sino con los mínimos requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 a fin de que la Corte pueda centrar adecuadamente el examen constitucional correspondiente, permitiendo también a los intervinientes y al Procurador General de la Nación, el pronunciamiento sobre problemas jurídicos concretos.

Así mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-1124 de 2005 dijo:

(...) en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el

compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan⁹.

En el caso bajo estudio, ninguno de los cargos planteados por el actor cumplen con la carga de argumentación necesaria para demostrar que se estaba ante una sustitución de la Constitución. Los argumentos presentados por el accionante no logran demostrar que el cambio cuestionado sea de tal magnitud que como consecuencia de él se está ante una Constitución integralmente distinta, ni que ese cambio constituya el reemplazo de un elemento definitorio de la esencia e identidad de la Constitución de 1991, por otro opuesto o integralmente diferente. El demandante se limitó a describir los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, su impacto en los derechos de los trabajadores y pensionados así como a argumentar que existe una contradicción entre los segmentos acusados del Acto legislativo y el bloque de constitucionalidad, como se demostró anteriormente. El hecho de que afirme en la demanda que tales contradicciones equivalen a una sustitución parcial de la Constitución no significa que haya cumplido con la carga antes mencionada. En efecto, no basta que el ciudadano que demanda un Acto legislativo califique la reforma constitucional de ser una sustitución parcial de la Carta. Es necesario que su argumento muestre dicha sustitución en lugar de señalar las contradicciones materiales entre el Acto legislativo acusado y el bloque de constitucionalidad. Además, la Corte ya ha reiterado que los tratados no tienen rango supraconstitucional y, por lo tanto, no es posible que la Corte realice una contrastación entre reformas constitucionales y el contenido de tales tratados, como lo pide el actor.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional se inhibirá para fallar sobre la presente demanda de inconstitucionalidad formulada contra los apartes impugnados del Acto Legislativo 01 de 2005.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA, por ineptitud de la demanda, contra los segmentos normativos impugnados del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

NO FIRMA

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

NO FIRMA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C -986 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

Referencia: D-6295.

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente decisión, con fundamento en las siguientes razones:

1. En primer lugar, por cuanto considero que la Corte debió adelantar un estudio abstracto de constitucionalidad y por consiguiente proferir una sentencia de fondo sobre la norma acusada, al reunirse tanto los requisitos formales establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, como los requisitos de fondo establecidos en la jurisprudencia de esta Corporación.

2. En segundo lugar, en razón a que estimo que los apartes demandados del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 configuran una sustitución de la Constitución y por lo mismo, han debido ser declarados inexecutable, por exceder los límites del poder de reforma de la Carta Política.

Por las razones expuestas, discrepo de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-986/06

Referencia: Expediente D-6295

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Aun cuando comparto la decisión tomada por la Corte en la parte resolutive de la sentencia C-986 de 2006, en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, debo apartarme de las motivaciones que la llevaron a tal determinación, pues contrariamente al planteamiento de la mayoría de aceptar la competencia de esta corporación para conocer una demanda por sustitución de la Constitución, cuya ineptitud formal dio lugar en el presente caso a la referida inhibición, mantengo dudas de que este tribunal se encuentre facultado constitucionalmente para conocer de esa clase de acciones, por las razones que he expuesto con anterioridad, a las cuales me remito (Cfr. aclaración de voto frente al auto A-283 de octubre 11 de 2006).

Con todo respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

1 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

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

constitucionales y del Reglamento del Congreso que señalen requisitos necesarios para la formación de la voluntad democrática de las Cámaras”.

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

4 MMPP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

5 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.

6 Sentencia C-888 de 2004 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

7 En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

8 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.

9 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. la anterior posición fue reiterada en las sentencias C-181 de 2006 MP: Alfredo Beltrán Sierra y C-472 de 2006 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.