

Sentencia C-317/07

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-6406

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Demandante: Gustavo Serrano García

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007).

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Gustavo Serrano García demandó el inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del dieciocho de julio de 2006, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Protección Social, al Presidente del Seguro Social, al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), al Presidente de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS), al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades del Rosario, Libre, Nacional y del Norte para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

En la misma actuación el Magistrado Sustanciador solicitó, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes remitieran las Gacetas del Congreso en las que conste el trámite legislativo del Acto Legislativo 01 de 2005.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante oficios del veinticuatro, veinticinco y treinta de agosto de dos mil seis, remitió a este Despacho la documentación que los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes hicieron llegar a esta Corporación en cumplimiento del Auto referido del 18 de julio. Sin embargo una vez revisada la documentación allegada por los funcionarios señalados, y de conformidad con el artículo 10° del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado sustanciador consideró pertinente requerir a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que allegasen a esta Corporación algunos documentos específicos, conducentes para establecer el trámite que antecedió a la aprobación del citado Acto Legislativo, sometido a juicio de constitucionalidad.¹

La Secretaría General de esta Corporación remitió la documentación solicitada y las respuestas a los requerimientos que enviaron la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 45.984 del 29 de julio de 2005, y en el cual se ha subrayado el inciso demandado:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

(julio 22)

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

ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales

cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”

Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

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

correspondientes.

Parágrafo transitorio 6o. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El accionante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 375 y 161 de la Constitución Política, y los artículos 94, 186, 221 y 227 de la Ley 5ª de 1992.

2. Fundamentos de la demanda

Para sustentar el concepto de la violación del artículo 375 de la Constitución y de los artículos 94, 221 y 227 de la Ley 5ª de 1992, el accionante señala que el trámite de la disposición acusada en segunda vuelta, en el debate en la plenaria del Senado de la República, se surtió en la sesión de junio 15 de 2005, como consta en el acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 476 de 2005. Agrega que, sometido a votación, en esa sesión plenaria, el inciso octavo del artículo primero del proyecto de Acto Legislativo, se obtuvo el siguiente resultado:

Por el Si: 45 votos

Por el No: 33 votos

Total: 78 votos

Por las anteriores consideraciones, el demandante estima que el hecho de que el referido inciso 8º, no obstante que fue improbadado en la votación realizada en la sesión del 15 de junio de 2005 de la plenaria del Senado de la República, haga parte del Acto Legislativo 1 de 2005,

resulta contrario a la Constitución y a las normas del reglamento del Congreso que se han citado.

El actor considera que, adicionalmente, el inciso demandado también resulta contrario al artículo 161 de la Constitución Política, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo 1 de 2003, y al artículo 186 de la Ley 5ª de 1992.

Para sustentar este cargo, el accionante expresa que, dado que, tal como se ha puesto de presente, el inciso 8º del proyecto del hoy Acto Legislativo 1 de 2005 fue negado o no aprobado en la sesión del 15 de junio de 2005, no podía ser objeto de la comisión accidental de conciliación, cuyo objetivo, de acuerdo con el inciso primero del artículo 161 de la Constitución y con el inciso tercero del artículo 186 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, es conciliar los textos de Senado y Cámara. Agrega que a partir del momento en el que el inciso 8º del proyecto fue negado o improbadado en la plenaria del Senado, el mismo dejó de hacer parte del texto del Senado y por consiguiente no era susceptible de ser incluido en el informe de conciliación, puesto que éste sólo puede versar sobre las discrepancias que consisten en la aprobación del articulado de una manera distinta en una y otra cámara.

Para el accionante, con el “Informe de conciliación al proyecto de acto legislativo 34 y 127 de 2004 Cámara, y 11 de 2004 Senado” del 17 de junio de 2007 se pretendió desconocer la no aprobación del inciso 8º del artículo 1º del proyecto, pero dado que “... el inciso 8 del artículo 1 del pliego de modificaciones nunca fue aprobado en segundo debate de segundo periodo por el Senado en sesión plenaria ordinaria, el que hoy ese inciso haga parte del acto legislativo 1 de 2005 es inconstitucional.”

IV. INTERVENCIONES

1. Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

La interviniente coadyuva las pretensiones de la demanda señalando que de acuerdo con el régimen legal de las comisiones de conciliación, Artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, las mismas buscan, en presencia de dos textos, conciliar las diferencias o discrepancias que existan entre ellos, pero que no cabe incluir en el texto definitivo de la Comisión un inciso que no fue aprobado en la plenaria del Senado. Esto sería, agrega la interviniente, como aceptar que se puede conciliar algo inexistente. En consecuencia, la CUT solicita que el inciso

8 del artículo 1 del Acto Legislativo de 2005 sea declarado inexecutable por vicios en el trámite legislativo.

2. Comisión Colombiana de Juristas

Señala el interviniente que en el mes de julio del año 2006 presentó, junto con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005, la cual actualmente cursa en la Corte con el radicado D-6440, de modo que adjunta copia de la misma en la que se exponen los argumentos por los cuales solicitan la inconstitucionalidad de la disposición.

En dicha oportunidad la Comisión Colombiana de Juristas junto con la CUT señalaron que la norma acusada debía ser declarada inexecutable por cuanto presentaba vicios tanto por falta de competencia del Congreso para expedirla, como por el trámite mismo. Respecto a los primeros sostuvieron que uno de los límites que encuentran los actos reformativos de la Constitución consiste en la imposibilidad de sustituir aspectos esenciales de la Carta que definen al Estado, lo cual solo puede ser realizado por el constituyente primario. En este contexto, señalan que el Congreso desbordó su competencia modificadora al establecer que los requisitos para obtener la pensión y las condiciones de la misma solo podían ser definidos por la ley, eliminando la posibilidad de que cada empleador acuerde con los trabajadores tales aspectos, con lo cual suprimió el derecho a la negociación colectiva en materia pensional. Lo anterior se hizo sin observar que este derecho constituye un aspecto connatural el Estado Social de Derecho, que hace parte del bloque de constitucionalidad, del *ius cogens* y goza de amplia regulación en el derecho internacional y, en materia laboral, por parte de la Organización Mundial del Trabajo, por tanto la negociación colectiva se presenta como un derecho reconocido internacionalmente de imperativo cumplimiento por parte de los estados.

Por otra parte, la demanda mencionada hace referencia a la existencia de vicios de trámite insubsanables dentro del procedimiento legislativo de la norma acusada, pues, en razón a que el derecho a la negociación colectiva es un aspecto reconocido internacionalmente y que se encuentra incluido en diversos tratados ratificados por Colombia, antes de haberse proferido el Acto Legislativo debieron haberse denunciado estos tratados, los cuales son de obligatorio cumplimiento, de modo que el Congreso no podía desconocerlos y legislar en

contrario.

Ahora bien, respecto al inciso 8º, se señaló que el mismo constituye una vulneración del derecho a la negociación colectiva, dado que la definición del número de mesas pensionales es un tema que le corresponde acordar a los trabajadores y empleadores en conjunto, y no debe fijarse a partir de una fórmula inmodificable. Con esto, se dice en la demanda aludida anteriormente, además de operar una sustitución de la Constitución por desconocer el derecho a la negociación colectiva, también se desconoce el artículo 4º del convenio de 1998 de la OIT, el artículo 7º del convenio 151 y los artículos 2 y 5 del convenio 154.

La entidad interviniente considera que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar. Para sustentar su posición señala que, por un lado, el recuento que el actor hace del trámite legislativo es incompleto, a tal punto que induce a error, y, por otro la interpretación que hace el demandante del alcance del procedimiento y facultades de las Comisiones Accidentales de Conciliación es equivocada.

3.1. En relación con el primer punto, sostiene que, si bien, tal y como consta en el Acta de Plenaria 51, durante la segunda vuelta de la Plenaria del Senado, el 15 de junio de 2005, el inciso 8 del Acto Legislativo en cuestión no fue aprobado, debe tenerse en cuenta que la discusión del proyecto no finalizó ni concluyó, y que al final de la referida sesión se citó para el día siguiente con el propósito de continuar el mismo debate. Agrega que, reiniciado el debate el día 16 de junio, se llevó a cabo una amplia discusión que concluyó en la aprobación del inciso por una decisión de 79 votos a favor y 9 en contra. En este sentido, la Asociación arguye que no existió ninguna irregularidad en la expedición del Acto Legislativo, y que, en especial, no hubo un desconocimiento del artículo 375 de la Carta al incluir el inciso 8, ya que, como consta en el Acta de Plenaria del 16 junio de 2005, la votación aprobatoria superó la mayoría de los miembros del Senado.

Pone de presente que de acuerdo con lo previsto en el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, es posible que las diferencias que se presenten con un texto en la plenaria de una cámara pueden ser reexaminadas por la misma corporación.

3.2. En segundo lugar, la interviniente establece que la comisión accidental si gozaba de competencia para haber sometido a conciliación el inciso 8, pues justamente su función

consiste en la adecuación de un solo texto a partir de las diferencias entre los proyectos presentados por cada una de las cámaras.

En el hipotético caso de que el inciso 8º del proyecto hubiese sido negado, eso, a la luz de las normas legales aplicables y de la jurisprudencia constitucional, debe tenerse como una discrepancia susceptible de ser conciliada.

Por lo tanto, según la entidad, se observa una discrepancia que debía ser resuelta mediante la conformación de una comisión de conciliación, e incluso, en el caso en que, como erradamente lo afirma el accionante, el aparte demandado no hubiese sido aprobado en la Plenaria del Senado, persistiría una diferencia entre el proyecto propuesto por una y otra cámara, y habría sido necesario que la comisión determinara si ese aparte se incluiría en el proyecto de acto legislativo mediante la intervención de la comisión accidental.

4. Ministerio de la Protección Social

Quien interviene por el Ministerio de la Protección Social, señala en primer lugar que la demanda es inepta, puesto que, a partir de una lectura incompleta de las gacetas que contienen el trámite legislativo del Acto Legislativo 1 de 2005, pretende aplicar a lo ocurrido en la sesión plenaria del Senado de la República del 15 de junio de 2005, el régimen previsto en el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 para conciliar las discrepancias que surjan entre dos células legislativas diferentes, el Senado y la Cámara de Representantes.

Por otra parte señala que si el actor hubiese consultado la totalidad de las gacetas que contienen el trámite legislativo del proyecto, se habría percatado de que si bien el inciso 8º del artículo 1 del proyecto no fue aprobado en la sesión del 15 de junio, el debate prosiguió en la sesión del 16 de junio, en la cual el referido inciso fue nuevamente discutido y finalmente aprobado con las mayorías requeridas por la Constitución.

Concluye el Ministerio que en este caso, en la aprobación del inciso acusado se presentó una diferencia de criterio en el seno de la plenaria del Senado, que fue resuelta por la misma corporación, y la norma aprobada con las mayorías exigidas en la Constitución.

Por consiguiente solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda puesto el inciso acusado cumplió con la totalidad del trámite parlamentario de conformidad con las normas

que le resultan aplicables.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en este proceso para señalar que, de acuerdo con la revisión de las gacetas del Congreso de la República en las que consta el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005, la aprobación del inciso 8º de dicho Acto Legislativo no se encuentra viciada, toda vez que, si bien ese texto no fue inicialmente aprobado en la sesión de la Plenaria del Senado de la República del 15 de junio de 2005, es evidente que, como lo manifestó el Secretario de esa Corporación, tampoco fue negado, de modo que algunos congresistas plantearon la posibilidad de que se integrara una subcomisión en la que se pudiese llegar a un acuerdo respecto el texto del referido inciso 8º del proyecto². Así pues, señala el Ministerio, se conformó una subcomisión multipartidista, en la que se discutió el tema de la mesada catorce y se llegó a un acuerdo para someterlo nuevamente a votación, de modo que el 16 de junio el texto correspondiente fue considerado de nuevo y obtuvo un resultado de 79 votos a favor y 9 en contra. Por lo tanto, concluye el Ministerio, el inciso 8º fue aprobado por la mayoría absoluta, y, en consecuencia, cumplió con los requisitos que la Constitución y la ley señalan para aprobar una reforma constitucional.

6. Instituto de Seguros Sociales

En su intervención el Seguro Social hizo un recuento del proceso legislativo del Acto Administrativo 01 de 2005, para señalar que no hubo ningún vicio de trámite en la aprobación del inciso acusado pues tanto en los textos que fueron aprobados en las comisiones de Cámara y Senado, como en los de las plenarias y finalmente en el informe de conciliación adoptado por ambas cámaras, aparece el inciso 8º, con la modificación respecto de la causación pensional y la adición de un párrafo transitorio que garantiza la continuidad en el pago de la mesada catorce para aquellas pensiones inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por lo tanto, la entidad, solicita que sea declarada la exequibilidad del aparte demandado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación señaló en su intervención que el cargo presentado por el accionante en la presente oportunidad es similar al formulado en el expediente

D-6432, de modo que solicita estarse a lo que allí se resuelva. Para el efecto hace un recuento de los argumentos presentados en aquella oportunidad.

Estima el señor Procurador General de la Nación que, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para las reformas a la Carta, no es posible repetir la votación que se ha realizado en la aprobación de un proyecto, pues nuestro sistema no contempla la figura de la reconsideración. Así mismo, agrega, no puede confundirse la reconsideración que se presentó en la presente oportunidad con el trámite de enmienda de votación, el cual es usado en casos extraordinarios para subsanar vicios. Por otra parte, no es admisible que se realice una nueva votación en el mismo debate porque ello desnaturaliza el concepto de seguridad jurídica que debe estar presente en el proceso de creación de las leyes. El Congreso de la República, expresa el Ministerio Público, debe ceñirse al proceso legislativo establecido, y según el cual, hay un número taxativo de debates y de votaciones en el trámite de una reforma constitucional. Por lo tanto, concluye "... el resultado de una votación debe preservarse y no reconsiderarse en el mismo debate. Un acto legislativo o una ley aprobada con ese vicio de procedimiento no debería alcanzar siquiera el grado de existencia, y es obligación de la Corte Constitucional declarar su inexecutableidad"³

Indica el Ministerio Público que, en relación con la no aprobación de un proyecto de ley, la Corte Constitucional ha señalado que la consecuencia es el "hundimiento" del mismo⁴, de modo que es preciso tener en cuenta cuál fue el trámite que se surtió para el precepto acusado. Así pues, el señor Procurador General señaló que los textos presentados a cada una de las cámaras tenían cierta variación en relación con un adicional presentado por el Senado, la que al ser puesta a consideración de la plenaria, el día 15 de junio de 2005 obtuvo 45 votos por el si y 33 votos por el no, motivo por el cual había sido improbadada por no alcanzar una votación de la mayoría de los integrantes del Senado. Continúa el señor Procurador relatando que los congresistas propusieron poner a consideración nuevamente el inciso 8, y el párrafo transitorio 6, los cuales fueron aprobados con una votación de 79 contra 9.

Frente a lo anterior, el Procurador General de la Nación advirtió que "(...) la realización de una nueva votación del inciso octavo del Acto Legislativo 01 de 2005, en la Plenaria del Senado durante el segundo debate en el segundo periodo de trámite del proyecto de acto legislativo 034 y 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, cuando previamente no fue aprobado en el mismo debate, resultó contrario al querer del Constituyente de 1991.// Lo

anterior, porque el artículo 375 de la Constitución Política exige que las reformas constitucionales tramitadas en el Congreso de la República, en el segundo período requieren para su aprobación el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. Cuando no se alcanza la aprobación de una reforma constitucional por falta de votación mayoritaria absoluta requerida, tal se tiene como negada, por lo que no resulta procedente su reconsideración en el mismo debate”5.

Con base en las anteriores apreciaciones, el señor Procurador solicita que la Corte se pronuncie en el mismo sentido que en la sentencia que se dicte dentro del expediente D-6432 y, en subsidio, declarar inexecutable el inciso 8º y el párrafo transitorio 6º del Acto Legislativo 01 de 2005.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 1º de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de un acto reformativo de la Constitución.

También es competente la Corte para conocer de la presente acción debido a que la misma fue presentada dentro del término constitucional, el cual es de un año contado a partir de la promulgación del acto legislativo (artículo 379 superior). En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2005 se publicó en el Diario Oficial 45.980 el 25 de julio de 2005, corregido mediante Decreto 2576 del 27 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial 45.984 del 29 de julio de 2005, y, por su parte, la demanda contra el mismo se presentó el 5 de julio de 2006.

2. El problema jurídico a resolver

Para el demandante, la Corte debe declarar la inconstitucionalidad del inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2005, por cuanto el mismo fue negado o improbadado en la sesión plenaria del Senado de la República del 15 de junio de 2005, y, por consiguiente no podía hacer parte del informe de conciliación al proyecto de acto legislativo 034, 127 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, que la comisión de conciliación presentó a la consideración de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

En consecuencia, debe la Corte establecer si en el trámite del inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2005 en segunda vuelta en la plenaria del Senado de la República y en su posterior incorporación en el informe de la comisión de conciliación que se integró para conciliar las discrepancias entre lo aprobado en el Senado y lo aprobado en la Cámara de Representantes, se violaron los artículos 375 y 161 de la Constitución y las correspondientes disposiciones de la Ley 5ª de 1992.

Observa la Sala que la Comisión Colombiana de Juristas presenta como interviniente, copia de la demanda de inconstitucionalidad que conjuntamente con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), había presentado contra el Acto Legislativo 01 de 2005, y que fue radicada en la Corte como expediente D-6440. Allí se plantean cargos distintos a los contenidos en la presente demanda, respecto de los cuales ya se pronunció la Corte en la Sentencia C-153 de 20076, y cuyo análisis, por lo demás, no correspondería adelantar en el curso de este proceso por vicios de trámite que tiene su ámbito delimitado por el contenido de los cargos formulados por el demandante.

3. Cosa juzgada constitucional

Después del correspondiente análisis de los cargos presentados, la Corte decidió “Declarar exequible, por el cargo analizado en la presente sentencia, el inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política”.

Después de revisar las actas correspondientes a las sesiones plenarias del Senado de la República realizadas los días 15 y 16 de junio de 2005, la Corte pudo constatar que no tuvo lugar la ocurrencia del vicio de procedimiento alegado en la demanda, en la aprobación del inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, puesto que la circunstancia de que inicialmente el citado inciso octavo no hubiera sido aprobado, no impedía que se pudiera reabrir el debate sobre el mismo, previa aprobación por la plenaria de una proposición en este sentido, tal y como lo señaló la Corporación en la Sentencia C-140 de 1998. Encontró la Corte que, en relación con el asunto debatido, aún no había concluido el debate general en torno del proyecto de acto legislativo, toda vez que la plenaria del Senado había decidido votar por partes dicho proyecto, hipótesis en la cual, de conformidad con los artículos 94 y 134 del Reglamento del Congreso (Ley Orgánica 5ª de 1992), se requiere de una votación

general sobre el articulado que todavía no se había efectuado. Agregó la Corporación que, al proseguir el debate sobre el proyecto de acto legislativo en la sesión del 16 de junio de 2005, se discutió una propuesta relativa al inciso octavo que obtuvo un amplio consenso y terminó por ser aprobada por la mayoría absoluta exigida por el artículo 375 de la Constitución.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte encontró que en el trámite del inciso acusado en la plenaria del Senado de la República en segunda vuelta no se incurrió en el vicio señalado por el actor en relación con el artículo 375 de la Constitución, por cuanto el mencionado inciso fue aprobado por la mayoría calificada requerida por la citada disposición constitucional.

El cargo por violación del artículo 161 de la Constitución, a su vez, tiene como presupuesto la consideración de que el inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 había sido improbadado en la plenaria del Senado de la República, razón por la cual no podía hacer parte del informe de la comisión de conciliación. Dado que, tal como se estableció en la Sentencia C-277 de 2007, la plenaria del Senado de la República, en su sesión del 16 de junio de 2005, discutió una propuesta relativa al inciso octavo que obtuvo un amplio consenso y terminó por ser aprobada por la mayoría absoluta exigida por el artículo 375 de la Constitución, el texto del citado inciso sí podía hacer parte del informe de conciliación⁸ y el cargo por violación del artículo 161 de la Constitución también carece de fundamento.

En consecuencia, en esta oportunidad la Corte decidirá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-277 de 2007 que decidió declarar exequible, por el cargo analizado, el inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política”.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-277 de 2007 que decidió “Declarar exequible, por el cargo analizado en la presente sentencia, el inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo

01 de 2005 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-317 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia (Salvamento de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Incumplimiento (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-6406

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

A mi juicio, en este caso sólo existe cosa juzgada parcial en relación con el inciso demandado, pues en la sentencia C-277/07 no se analizó la omisión del aviso previo de la votación de dicho inciso exigido por el artículo 8º del Acto Legislativo 02 de 2003, requisito indispensable para la validez de la votación que se efectuó para su aprobación.

Por consiguiente, considero que la Corte tiene el deber de pronunciarse respecto del vicio de trámite que constituye la omisión del anuncio para votación, en cuanto no se cumplió en debida forma el trámite para la debida aprobación del inciso acusado del Acto Legislativo 02 de 2003, requisito que constituye una exigencia de orden constitucional dirigida a garantizar la participación democrática tanto de los congresistas como de la ciudadanía en el trámite de

los proyectos de ley y de Actos Legislativos que nos incumben y afectan a todos.

Por las razones expuestas, discrepo de esta decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-317/07

Referencia: Expediente D-6406

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Demandante: Gustavo Serrano García.

RODRIGO ESCOBAR GIL.

Comparto la decisión tomada en el fallo de la referencia, de estarse a lo resuelto en la sentencia C-277 de 2007. Sin embargo debo aclarar que en su oportunidad me aparté de esa decisión, puesto que en mi sentir la aprobación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 estuvo viciada de inconstitucionalidad. Las razones de mi disentimiento están consignadas en el salvamento de voto a dicha providencia, cuyo texto se reproduce a continuación:

“ Comoquiera que la ponencia que sustentaba la inexequibilidad de la norma, presentada por el suscrito, la cual no fue acogida por la opinión mayoritaria en Sala Plena, contiene los argumentos que apoyan la disidencia, enseguida se transcriben la mayor parte de aquellas consideraciones:

‘3. Lo que se debate.

Según el actor, el inciso octavo del Acto Legislativo 01 de 2005, atinente a la eliminación de la mesada catorce, es inconstitucional, porque habiendo sido sometido a votación y negado por el Senado de la República en sesión plenaria del 15 de junio de 2005, nuevamente fue votado y aprobado por esa corporación el 16 de junio del mismo año, previa integración de una comisión accidental.

Anota que con tal determinación se vulneraron los artículos 161 y 375 de la Constitución, ya que como el inciso 8° acusado no fue aprobado, dejó de formar parte del texto del proyecto de acto legislativo y, por lo tanto, no podía ser materia de conciliación ni de nueva votación por la plenaria del Senado de la República.

A partir de los cargos planteados en la demanda, corresponde entonces determinar si en la aprobación del inciso octavo del Acto Legislativo 01 de 2005, efectivamente se configuró el alegado defecto formal que compromete la validez constitucional de esa disposición, para lo cual la Corte se referirá previamente: (i) al significado y alcance del control constitucional sobre actos reformativos de la Carta Política por vicios de procedimiento en su formación y (ii) a las consecuencias que acarrea el desconocimiento de los efectos jurídicos de la votación en la aprobación de enmiendas a la ley fundamental.

Abordadas estas cuestiones, reconstruirá el trámite dado al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el segmento normativo enjuiciado, determinando la forma como se surtió su debate y aprobación en las sesiones del 15 y 16 de junio de 2005, para así finalmente entrar a establecer si en ese trámite hubo o no infracción de los preceptos constitucionales que invoca el actor en su demanda.

4. Control constitucional sobre actos reformativos de la Constitución. Significado y alcance.

De conformidad con lo establecido en el artículo 241-1 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional compete decidir ‘sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación’.

La Corte ha expresado que el control de los vicios de procedimiento en la formación de las

reformas constitucionales 'es sin lugar a dudas una de las funciones más trascendentales de la justicia constitucional, en las democracias contemporáneas', dado que 'la soberanía popular hoy se expresa, en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea un producto de una discusión pública, que haya permitido además la participación de las minorías'.⁹

De ahí que el rol del Juez de la Carta en el ejercicio de este control sea de suma importancia, pues su tarea consiste en verificar la regularidad y transparencia del proceso de aprobación de normas constitucionales, actividad que, de todas maneras, no significa culto al ritualismo 'ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa'.¹⁰

Además, como bien precisa la jurisprudencia, 'si no se protege la forma de la reforma de la Constitución ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y poder constituido? Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales...'.¹¹

Por lo que hace al control formal sobre actos legislativos, es evidente que en el proceso de expedición pueden presentarse irregularidades, que llegarán a configurar vicios de procedimiento trascendentes cuando sean de tal magnitud, y significación, que en realidad comprometan los principios democráticos y el rigor que reclama modificar la Constitución Política de la República.

En efecto, no cualquier falla procedimental constituirá vicio de inconstitucionalidad, pues podrá ser convalidada en virtud del principio de instrumentalidad, advirtiendo que algunos defectos resultan intrascendentes, otros pueden ser suplidos por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otros saneados a lo largo del propio proceso legislativo y otros subsanables.¹² Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un trascendente vicio de procedimiento¹³.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexequibilidad del proyecto

de ley, definidos como de carácter sustancial, se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta.¹⁴

En lo que respecta a los parámetros normativos del control constitucional de actos legislativos, la Corte ha expresado que está integrado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso: (i) cuyo cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras; (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, particularmente de connotaciones democráticas; y (iii) tienen una entidad tal que, al no ser observados, vician el procedimiento de la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen ‘los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII’.¹⁵

Con todo, en concreto, dichos parámetros no sólo emanan del referido Título XIII de la Carta, según dispone expresamente su artículo 379, sino también de otras disposiciones constitucionales, así como de algunos preceptos concordantes y complementarios, particularmente de la ley orgánica del procedimiento legislativo, que resulten relevantes para encauzar la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma a la Constitución, que será violada si no se les aplica debidamente.¹⁶

Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que en ejercicio de este control constitucional formal, la Corte no puede examinar la calidad ni la suficiencia de los debates, ‘ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso’, toda vez que “el respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate’.¹⁷

Finalmente, por lo que hace al examen de irregularidades en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, la jurisprudencia¹⁸ ha señalado que al estudiar su gravedad, la Corte debe agotar los siguientes pasos:

- i. Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio

susceptible de afectar la validez de la ley.

i. En caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si fue o no una convalidado durante el trámite mismo de la ley.

i. Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y

i. Si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos antes trazados y respetando siempre el principio de razonabilidad.

Hechas estas consideraciones sobre el control formal de los actos legislativos, a continuación se procede a precisar el significado que tiene la votación en el procedimiento, pues se recuerda que el vicio que se endilga en esta oportunidad al inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 se refiere al presunto desconocimiento de los efectos de la votación realizada sobre dicha disposición, hecho ocurrido en el octavo y último debate, llevado a cabo en la plenaria del Senado de la República.

5. Efectos jurídicos de la votación. Su desconocimiento en la formación de la ley y de los actos legislativos, constituye un vicio de procedimiento insubsanable.

El artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, orgánica del Reglamento del Congreso, se refiere al debate como el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación; agrega que empieza al abrirlo el Presidente 'y termina con la votación general'.

La votación es, entonces, la conclusión del debate, a la cual sólo se llega bajo el supuesto de la 'suficiente ilustración' en el seno de la respectiva Comisión o Cámara (Ley 5ª de 1992, artículos 108 y 164).

Por su parte, el artículo 122 ibídem define la votación como ‘un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general’ (no está subrayado en el texto original).

Según lo dispuesto en el artículo 123-3 del Reglamento del Congreso, el voto de los parlamentarios es ‘personal, intransferible e indelegable’ y para efectos de la aprobación de las leyes o actos legislativos, el artículo 127 ibídem proscribe el voto en blanco, al señalar: ‘Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido.’

La jurisprudencia se ha referido a la importancia de la votación en el trámite legislativo, precisando que ella debe ser expresa y específica y una vez realizada no puede presumirse ni suprimirse:

‘Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea ‘aprobado’ en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el ‘acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general’ según las voces del artículo 122 de la Ley 5ª de 1992. Por ello, el artículo 127 de la misma ley, prescribe que ‘ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación’; y el artículo 127 ejusdem, preceptúa que ‘entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido’ y su abstención sólo se autoriza ‘en los términos del presente reglamento’.’¹⁹

Producida una votación adquiere, por lo tanto, plenos efectos jurídicos, de manera que no puede repetirse, salvo en caso de que haya empate, situación regulada en el artículo 135 de la Ley que se viene comentando, Reglamento del Congreso, que dispone que ‘en caso de

empate o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior, según lo estime la Presidencia', evento en el cual 'se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación'.

La jurisprudencia ha enfatizado el carácter irreversible del voto de los congresistas:

'Ahora bien, para considerar que la respectiva corporación ha tomado una decisión respecto de un asunto sometido a su consideración, se requiere que cierta mayoría de parlamentarios haya ejercido su derecho al voto, es decir, que hayan votado en sentido afirmativo o negativo, por cualquiera de los medios instituidos para ese fin. Es en ese momento en que se considera cumplido el deber de votar por parte del congresista²⁰. La jurisprudencia constitucional ha considerado posible que los parlamentarios cambien el voto emitido o el sentido del mismo, 'siempre y cuando este hecho se realice antes del cierre de la votación'²¹, pues justamente el cierre de la votación tiene el alcance de 'imposibilitar la emisión de nuevos votos o el cambio de sentido en los que ya se han dado'²².'²³ (Está subrayado en la sentencia citada).

En lo que atañe a la aprobación de actos legislativos, el artículo 375 de la Constitución Política dispone que 'el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos' y agrega que 'aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno', advirtiendo, igualmente, que 'en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara', mandato desarrollado en el artículo 119-1 de la Ley 5ª de 1992, según el cual se requiere mayoría absoluta para la aprobación de 'reformas constitucionales en la 'segunda vuelta', que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso (artículo 375, inciso 2º constitucional)'.

La jurisprudencia ha sido exigente en el cumplimiento de la mayoría calificada para la aprobación de las enmiendas a la Carta Política, precisando que cualquier irregularidad en su votación puede llegar a constituir un vicio de procedimiento, susceptible de provocar la inexecutable del respectivo acto legislativo.

Ciertamente, en sentencia C-816 de 2004 (30 de agosto), M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte consideró que el desconocimiento de la votación 'equivale a una supresión de los efectos de dicha votación, que obviamente es un vicio de particular

gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso’.

Cabe recordar que en aquella oportunidad la Corte comprobó lo que llamó ‘grave irregularidad’, en la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2003, consistente en que en la sesión del 5 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes ‘levantó indebidamente la sesión y suprimió los efectos de la votación del informe de ponencia que había ocurrido ese día’, anomalía que constituyó un vicio de procedimiento, ‘pues afectó la formación de la voluntad democrática de las cámaras’, la cual, además, no fue saneada en el trámite posterior en el Congreso, ‘pues la votación del día siguiente fue la materialización de ese vicio’ y ‘no es posible devolver el acto legislativo para que el Congreso subsane el vicio’, razón por la cual ‘la conclusión que debía tomar la Corte era ineludible: el Acto Legislativo tenía que ser declarado inexequible’ (el texto original no está en negrilla).

Razonó así esta corporación, resaltando ahora en negrilla algunos apartes:

‘118- Por todo lo anterior, la Corte concluye que en la sesión del 5 de noviembre de 2003 existió un vicio de procedimiento, que consistió en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia, la cual no alcanzó la mayoría absoluta requerida por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta. Esa votación implicaba el hundimiento del proyecto, pero ese efecto fue suprimido por la Mesa Directiva, que levantó indebidamente la sesión precisamente para no reconocer dicho efecto. En tales circunstancias, para la Corte es claro, además, que aún si se admitiera el argumento de que no se requería una mayoría calificada para la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta – tesis que la Corte no comparte –, el vicio señalado subsiste, porque el efecto práctico de la votación habría sido de todos modos el hundimiento del proyecto, por la convicción de la Mesa Directiva y de la casi totalidad de los miembros de la Cámara que esa mayoría era necesaria, convicción que es además jurídicamente acertada.

119- La supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la mencionada votación es, de conformidad con los artículos 379 y 241 de la Constitución, y con la jurisprudencia uniforme de esta Corte al respecto, uno de aquellos vicios de procedimiento que provocan la

inexequibilidad de un Acto Legislativo, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, este vicio se encuentra inescindiblemente ligado con el requisito de mayoría absoluta exigido por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de actos legislativos. Y de otro lado, la votación del informe de ponencia es un momento ineludible del proceso de aprobación de las reformas, y el propio artículo 375 exige que los actos legislativos sean debidamente ‘aprobados’ por las cámaras. La Cámara de Representantes violó entonces uno de los requisitos establecidos por el Título XIII de la Carta para el trámite de las reformas constitucionales, puesto que desconoció que un acto legislativo necesita ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.

La Corte no puede entonces sino constatar la existencia de ese vicio de procedimiento y extraer del mismo la conclusión que la Constitución impone: la inexequibilidad del Acto Legislativo.’

Para concluir, la votación, como trasunto de la voluntad democrática soberana de las cámaras legislativas, una vez producida con arreglo a los mandatos constitucionales y legales, adquiere carácter intangible e irreversible, de manera que su desconocimiento o supresión acarrea inexorablemente un vicio de procedimiento, que afecta la validez constitucional de la ley o del acto legislativo, produciendo su inexequibilidad.

6. Trámite surtido por el inciso octavo del Acto Legislativo 01 de 2005.

Con el fin de establecer si los cargos de la demanda están o no llamados a prosperar, la Corte estima pertinente realizar un recorrido por el trámite legislativo surtido por el inciso octavo del Acto Legislativo 01 de 2005 acusado, pues según el demandante en el octavo y último debate, realizado en la plenaria del Senado de la República los días 15 y 16 de junio de 2005, se configuró el vicio de inconstitucionalidad alegado.

De conformidad con las pruebas que obran el expediente, se observa que la medida referente a la eliminación de la décimo cuarta mesada pensional hizo parte del proyecto de Acto Legislativo N° 31 de 2004, presentado el 20 de julio de 2004 ante la Cámara de Representantes por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, según consta en la Gaceta del Congreso N° 385 del 23 de julio de 2004, donde aparece publicado el texto del proyecto con su exposición de motivos.

Según certificación del secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (cfr. f. 5 cd. de pruebas, Cámara de Representantes, Comisión Primera Constitucional), dicha disposición, contenida en el inciso cuarto del artículo 1° del referido proyecto, obtuvo la siguiente votación en el primer debate de la primera vuelta, llevado a cabo en esa célula legislativa el 13 de octubre de 2004:

‘Parte inicial del inciso cuarto, artículo primero del texto concertado: aprobado con la abstención del H. R. Germán Navas Talero. Parte final del inciso cuarto, artículo primero del texto concertado: aprobado con 17 votos por el si y 11 votos por el no, abstención del H. R. Germán Navas Talero.’

En la segunda vuelta, el inciso en comento ‘fue aprobado por la mayoría absoluta y de conformidad con el artículo 119 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 375 de la Constitución nacional’, en primer debate realizado en esa misma corporación el 20 de abril de 2005, según certificación expedida por el secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (f. 5 cd. de pruebas, Cámara de Representantes, Comisión Primera Constitucional).

Tal como consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (f. 6 cd. de pruebas, Cámara de Representantes), en sesión plenaria de esa corporación, celebrada el 2 de noviembre de 2004, la ponencia del proyecto de acto legislativo para segundo debate de la primera vuelta ‘fue considerada y aprobada por la mayoría de los presentes’, incluyendo la disposición atinente a la eliminación de la mesada décimo cuarta, la cual estaba contenida en el inciso quinto del artículo 1° de dicha ponencia.²⁴

En segundo debate de la segunda vuelta en la Cámara, a la citada medida correspondió el lugar del inciso 7° de la ponencia²⁵, el cual fue aprobado en la sesión plenaria del 10 de mayo de 2005, con 99 votos a favor y 11 en contra, según consta en la Gaceta del Congreso N° 354 del 13 de junio de 2005 (página 31) y también lo certifica el Secretario General de esa célula legislativa (f. 8 cd. de pruebas, Cámara de Representantes).

En el Senado de la República, la Comisión Primera Constitucional Permanente aprobó en

primer debate de la primera vuelta la eliminación de la mesada catorce, contenida en el inciso sexto de la ponencia²⁶, mediante votación nominal por 12 votos afirmativos y 3 negativos, según consta en el Acta N° 29 del 29 de noviembre de 2004²⁷ y lo certifica el secretario de dicha comisión (f. 485 cd. de pruebas, Comisión Primera del Senado).

En segunda vuelta, esa misma comisión aprobó en primer debate la medida en comento, a la cual correspondió el inciso séptimo de la ponencia²⁸, que fue votado por partes, según consta en el Acta N° 45 de la sesión del 31 de mayo de 2005²⁹ y lo certifica el secretario de esa corporación (f. 485 cd. de pruebas, Comisión Primera del Senado), así:

‘Primera parte: votado y aprobado el inciso como lo presenta el texto de la ponencia base, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 14 Honorables Senadores. Segunda parte: Votado y aprobado en el texto formulado en la proposición aditiva N° 167, de autoría del Senador Carlos Gaviria Díaz, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 14 Honorables Senadores.’

La plenaria del Senado de la República, aprobó en el primer debate de la primera vuelta la eliminación de la mesada catorce contenida en el inciso quinto de la ponencia³⁰, en sesión ordinaria del martes 14 de diciembre de 2004, según consta en el Acta N° 28 de la misma fecha ‘con un quórum deliberatorio y decisorio de 101 Honorables Senadores de la República, de los 102 que conforman la plenaria del Senado’, tal como lo certifica el Secretario General de esa corporación (f. 3 cd. de pruebas, Senado, Secretaría General):

‘Para los incisos 1°, 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 1°, al ser sometidos a consideración de la plenaria del Senado por el señor Presidente de la corporación, esta responde votando, con mayoría afirmativamente y dejan constancia del voto negativo 11 Honorables Senadores.’

En el segundo debate de la segunda vuelta, llevado a cabo por la plenaria del Senado de la República el día miércoles 15 de junio de 2005³¹, la secretaría informó a la Presidencia de esa corporación sobre la realización de la votación del inciso 8° de la ponencia, relativo a la eliminación de la mesada catorce, así:

‘Nos encontramos, señor Presidente, para su información y antecedentes en la discusión, terminamos la discusión del inciso 8º, estamos pendientes de votación, señor Presidente.’ 32

Luego de algunas interpelaciones, la Presidencia intervino para un punto de orden y manifestó:

‘Señor Secretario, sírvase llamar a lista para votar. Entramos a votar. Antes, explique cómo se va a votar. Muy bien, sírvase leer lo que se va a votar, principal inciso 8º, pliego de modificaciones de la ponencia principal. Sírvase leerlo e inmediatamente llamar a lista.’

A continuación interpeló el senador Mario Uribe Escobar:

‘Presidente, el inciso 8º de la ponencia principal que vamos a votar por sus instrucciones, dice lo siguiente: Las personas cuyo derecho a la pensión se causa a partir de entrada en vigencia del presente acto legislativo, no podrán recibir más de 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 hubiere efectuado el reconocimiento.’ 33

A lo cual la Presidencia expresó:

‘Ya no hay impedimentos. Estamos en votación, señor Secretario. Llame a lista.

La Presidencia abre la votación del inciso 8º del artículo 1º del pliego de modificaciones, e indica a la Secretaría llamar a lista para verificar su votación y aprobación, en forma nominal.

Realizado este, la Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 45

Por el No: 33

Total: 78 Votos

(...)

En consecuencia, ha sido negado el inciso 8° del artículo 1° del pliego de modificaciones.’

Luego de algunas intervenciones, hizo uso de la palabra el Ministro de la Protección Social con el fin de solicitar un receso para ‘reflexionar sobre el impacto del artículo que acaba de ser negado’ y ‘poder revisar un poco la posición que el Gobierno cree debe tener frente a este acto legislativo, puesto que es un tema de gran interés nacional’³⁴, a lo cual la Presidencia manifestó:

‘Señor coordinador de ponentes ¿usted que piensa? Estoy consultando con el señor coordinador de ponentes, honorables Senadores. Muy bien. Vamos a estudiarle el planteamiento al señor Ministro.’ ³⁵

Después de escuchar a algunos senadores, la Presidencia expresó que ‘el señor Secretario dice que tuvo un lapsus y que quiere hacer una aclaración’.

Intervino entonces el secretario de la corporación para señalar que ‘cuando se leyó la votación del inciso 8° yo dije que había sido negado. No fue negado, lo que pasó fue que no fue aprobado, hubo decisión de no aprobación, no de negación’. ³⁶

Frente a esta aclaración, el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona manifestó que ‘conforme al artículo 225 de la Ley 5ª de 1992, en segunda vuelta del acto legislativo debía aprobarse por mayoría absoluta, al no haberse obtenido esa mayoría absoluta, no hubo aprobación; o sea, fue reprobado, fue negado y quería dejar esa aclaración mía respecto a las palabras del señor Secretario, para que no se vaya a presentar ninguna duda.’³⁷

Más adelante, interpelló el senador Juan Fernando Cristo Bustos para expresar su voluntad de ‘reabrir la discusión y a que por consenso entre todo el Senado demos una demostración de voluntad política al país’³⁸, propuesta que llevó a la conformación de una comisión por parte de la Presidencia del Senado de la República en los siguientes términos:

‘La Presidencia designa a los honorables senadores: Samuel Moreno Rojas, Juan Fernando Cristo Bustos, Mario Salomón Náder Muskus, Ciro Ramírez Pinzón, Eduardo Benítez Maldonado, Germán Vargas Lleras, Habib Merheg Marún, Carlos Holguín Sardi, Carlos Gaviria Díaz, Carlos Albornoz Guerrero y los ponentes, para conciliar las discrepancias surgidas y entregar un informe a la plenaria sobre el inciso 8° y el parágrafo 1° del artículo 1°.’³⁹

Intervino enseguida el senador Carlos Holguín Sardi para cuestionar la convocatoria de esa comisión en los siguientes términos:

‘Pues no sé de donde salió, no veo de donde salió esa Comisión y sí me asalta la duda de qué tan constructiva es, qué posibilidades hay en la realidad de lograr un acuerdo que sea posible sacarla tanto en Senado como en Cámara, irnos de aquí a explorar eso, dejar esto aquí una hora, dos horas, la verdad es que no le veo una gran utilidad y yo sí le pediría el favor de que me exonerara de formar parte de esa comisión, creo, yo, quisiera fijar más adelante la posición, nosotros hemos obrado frente a este proyecto conscientes de cuál es el ideal en el tema pensional, pero conscientes también de cuál es la realidad política. (...) Entonces señor Presidente, yo le ruego el favor que me exonere de forma, (sic) parte de esa comisión a la que sinceramente no le veo objeto y estoy atento a poder intervenir posteriormente para volver a reiterar cual ha sido la posición con la cual hemos actuado nosotros.’⁴⁰

A continuación la Presidencia decretó un receso de 30 minutos y ofreció su oficina para que se reuniera dicha comisión⁴¹, siendo interpelada por el senador Alfonso Angarita Baracaldo sobre la competencia de la mencionada comisión en los siguientes términos:

‘Señor Presidente, es para que usted determine cuáles son las funciones de esa Comisión, cual es la competencia y qué debe hacer esa Comisión, ya hemos aprobado ocho incisos del proyecto de acto legislativo y nos faltan los párrafos transitorios y dos párrafos de la ley, señor Presidente, van a estudiar los incisos que ya fueron aprobados debidamente y ...’⁴²

Frente a esta inquietud, la Presidencia respondió ‘los dos incisos que han tenido dificultad honorable Senador’, a lo cual nuevamente interrogó el congresista: ‘¿cuáles son?’, y aquella le respondió ‘el inciso ocho y el primer párrafo...’⁴³.

En la sesión ordinaria del 16 de junio de 2005⁴⁴, se puso nuevamente a consideración de la plenaria del Senado el inciso octavo improbadamente en la anterior sesión. Al efecto, la Presidencia intervino para un punto de orden y manifestó:

‘(...) Aquí se está votando inciso por inciso y vamos apenas pues casi en la mitad del artículo

de tal manera que lo que se buscaba fundamentalmente es un acuerdo en torno al inciso 8° y al párrafo 1° del Art. 1°, por eso señor Secretario sírvase leer la proposición que está radicada en la mesa en el sentido de reabrir la discusión...La Presidencia abre la discusión del inciso 8° del artículo 1°, concede el uso de la palabra al honorable senador coordinador de ponentes, Mario Uribe Escobar.’45

Seguidamente, intervino el senador Mario Uribe Escobar y leyó el texto del inciso en cuestión:

‘Presidente el inciso 8º propuesto diría lo siguiente, le ruego someterlo a consideración y a votación, las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año.

Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento; el párrafo transitorio nuevo que sería el complementario dice: se exceptúan de lo establecido por el inciso 8º del presente artículo aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año.’46

A continuación interpelló el senador Jorge Enrique Robledo Castillo y preguntó ‘qué artículo del Reglamento del Congreso, permite reabrir articulados que ya han sido negados, incisos que ya han sido negados...’, ante lo cual la Presidencia respondió que ‘no se ha reabierto la discusión de ningún artículo, puesto que estamos en la discusión del artículo 1°, que nunca se ha cerrado de tal manera que son los incisos...’47.

Posteriormente, en la misma sesión tomó la palabra el senador Hernando Escobar Medina y propuso que ‘declare de inmediato suficiente ilustración y entremos a votar’, a lo cual la plenaria respondió impartiendo aprobación, previa invitación hecha en ese sentido por la Presidencia del Senado de la República. 48

Leído por el secretario de la corporación el texto del inciso 8° con su párrafo, la Presidencia lo sometió a consideración de la plenaria de la corporación, la cual le impartió su aprobación así:

‘La Presidencia somete a consideración de la plenaria el inciso 8° del artículo 1°, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y abre la votación al inciso 8°, e Indica a la Secretaría llamar a lista para verificar su votación y aprobación en forma nominal.

Una vez realizado este, la Presidencia cierra la votación y la Secretaría informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 79

Por el No: 9

Total: 88 Votos

En consecuencia, ha sido aprobado el inciso 8° del artículo 1°, presentado por el honorable Senador ponente, Mario Uribe Escobar.’ 49

Intervino luego el senador Oswaldo Darío Martínez Betancur, dejando una constancia en relación con la decisión tomada por la plenaria, la cual se transcribe en su integridad por ser de interés en la solución del asunto bajo revisión:

‘Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Breve constancia, tiene que ver sobre la reapertura de las normas jurídicas, no de los artículos, las normas jurídicas que hayan sido votadas y especialmente cuando han sido negadas.

La pregunta la formuló el Senador Robledo, la formuló mal, porque él habló de artículos, yo hablo de normas jurídicas.

Efectivamente las competencias que tiene el Congreso son unas competencias regladas, por mandato constitucional y legal y, en el reglamento no existe ninguna norma que faculte al Congreso realizar la reapertura de los debates cuando ya se han clausurado a través de una votación en cualquier sentido.

Como no hay norma aplicable, uno de los principios rectores del Reglamento del Congreso es

decir, el artículo 3º que se refiere a los frentes de interpretación del reglamento, ordena que hay que recurrir a casos analógicos o en su defecto a la jurisprudencia constitucional o a la doctrina constitucional; como no hay casos analógicos, yo he tratado de rebuscar un poco la jurisprudencia constitucional tampoco existe específicamente una doctrina constitucional al respecto, pero sí podemos por lo menos dejar como constancia la Sentencia número C-816 de 2004 que desató la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo número 02 del 2003, sobre el mal llamado estatuto de terrorismo, y allí se estableció dos aspectos que me parecen vitales para el caso en comento.

Uno: El que tiene que ver con lo que llama la sentencia la intangibilidad del voto, y dos: Sobre la distorsión de la formación de la voluntad democrática de las Cámaras.

Este caso fue muy conocido y ocurrió en la Cámara de Representantes porque se interrumpió la votación de ese Acto Legislativo y, yo he concluido que si una votación no puede interrumpirse, menos se puede revocar, leo solamente un renglón, de otro lado dice la sentencia, 'el Reglamento del Congreso no autoriza que si se ha realizado una votación sobre un informe de ponencia o un artículo' yo hablo de norma jurídica, porque estamos hablando de párrafo y de incisos 'dicha votación pueda ser repetida ulteriormente por lo cual la Cámara carecía de competencia para adelantar una nueva votación'.

Obviamente como el caso es muy especial y hay muchos intereses en este proyecto, en un sentido o en otro, lo que aspiramos señor Presidente es que la honorable Corte Constitucional, clarifique de una vez por todas si realmente se pueden reabrir las votaciones una vez que ellas se hayan realizado y que lo haga la Corte, pues obviamente a través de una sentencia con fuerza de cosa juzgada constitucional, muchas gracias señor.'50

7. Inconstitucionalidad del inciso octavo el Acto Legislativo 01 de 2005.

El anterior recorrido sobre el trámite dado a lo que se convirtió en el inciso octavo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, permite advertir que en su aprobación se presentó una situación irregular, como quiera que habiendo sido improbada tal propuesta en el octavo debate surtido en la plenaria del Senado de la República el día 15 de junio de 2005, por no contar con la mayoría calificada exigida en el artículo 375 de la Constitución, nuevamente fue votada y aprobada por esa célula legislativa con 79 votos a favor y 9 en contra, lo cual, como se analizará en seguida, constituye para la Corte un vicio de procedimiento, de tal

entidad que afecta la constitucionalidad de la mencionada norma.

En efecto, como se expuso anteriormente, la jurisprudencia ha sido muy clara en señalar en qué consiste la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo, precisando cuáles son los efectos jurídicos de esa actuación. Se trata, ni más ni menos, de la declaración de la voluntad del órgano legislativo que, como tal, pone fin al debate o discusión de determinada iniciativa. De ahí deriva su carácter intangible e irreversible.

La votación no es, pues, una simple formalidad, ya que a través de ese acto colectivo de los congresistas aprueban o imprueban la ley, comprometiendo, de esta forma, un valor sustantivo del orden constitucional que es el principio democrático, representado en la voluntad de las cámaras legislativas. No gratuitamente se define 'ley' como la 'declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional'.⁵¹

Así pues, el desconocimiento de los resultados de una votación sobre determinado asunto que se encuentre en estudio en el Congreso constituye un acto antidemocrático y, por ende, contrario al ordenamiento superior.

Al respecto vale tener presente que la producción de la legislación es un elemento central en la configuración del Estado constitucional, al cual pertenecen las ideas de democracia y división de poderes, pues de un lado, la ley fija límites a actuaciones de los otros órganos e instituciones y, de otro, en la democracia el poder legislativo es ejercido esencialmente por un cuerpo colegiado -en nuestro caso el Congreso de la República-, que se presume que ha sido elegido por el pueblo.

Por tal razón, el procedimiento legislativo no puede ser considerado como el resultado de un simple agregado de actos formales sin un fin particular, sino ante todo, como un conjunto de actuaciones en el cual se reconozca y pondere la importancia de principios constitucionales en su realización. En este sentido se ha pronunciado esta corporación, al señalar que las normas constitucionales sobre elaboración de las leyes 'son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos'.⁵²

En la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo evidentemente se manifiesta la esencia democrática, pues tal actuación efectiviza la decisión que toma el Congreso, en representación del pueblo, en relación con determinada iniciativa, la cual será de apoyo o de

rechazo, dependiendo de cada caso en particular. De ahí que la Corte también ha expresado que la 'votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia'.⁵³

En el caso bajo revisión, se observa que el inciso 8° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 no obtuvo la mayoría absoluta que exige el artículo 375 superior para su aprobación, pues al ser votado ese segmento normativo en segunda vuelta en la sesión plenaria del Senado de la República del 15 de junio de 2005 alcanzó 45 votos a favor y 33 en contra, por lo cual fue 'negado' por esa célula legislativa, tal como en principio aseveró el secretario de esa corporación.

Pese a estar materializada esa decisión, el Senado decidió votar nuevamente el aludido inciso, para lo cual la Presidencia de esa corporación, sin dar mayor explicación y pese a los reclamos hechos por algunos senadores sobre la ausencia de fundamento legal de la medida, convocó previamente una comisión accidental para reconsiderar la situación, arribándose finalmente a la cuestionada aprobación, con 79 votos a favor y 9 en contra en la sesión plenaria del 16 de junio de 2005.

Como bien advierte en su concepto el Procurador General encargado, esa comisión carecía de competencia para sustituir a los congresistas en la realización del debate correspondiente, pues las comisiones accidentales sólo cumplen 'misiones específicas' (art. 66 Ley 5ª de 1992).

La Corte Constitucional ha recalcado el papel del debate en el trámite legislativo, como foro natural de discusión de las propuestas⁵⁴. Más que la simple reunión en plenaria o en comisión de los miembros de la respectiva célula, lo cardinal es la activa participación de todas las tendencias y opiniones -incluidas obviamente las minorías- en la decisión que se toma, lo cual se echa de menos en el procedimiento aplicado para la aprobación del inciso impugnado, por cuanto la discusión acerca de la nueva e irreglamentaria votación se adelantó únicamente en el seno de la comisión accidental y no en la plenaria del Senado de la República, como lo ordenan la Constitución y el Reglamento del Congreso.

La inconstitucionalidad estriba, por lo tanto, en el desconocimiento de los efectos jurídicos y fácticos de la primera votación, que al proseguir con la segunda fueron ignorados, lo cual constituye un defecto sustancial en la aprobación cuestionada, después de la evidencia de

que la norma demandada no alcanzó la mayoría que se requiere para adoptar enmiendas a la Constitución.

Tal como se estableció anteriormente, el Reglamento del Congreso en su artículo 135 sólo autoriza repetir una votación en caso de empate o igualdad, situación que no se presentó con el inciso 8° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual, según se vio, al ser votado obtuvo un resultado de 45 votos a favor y 33 en contra, en la sesión plenaria del 15 de junio de 2005.

Además, al revisar el iter legis se observa que no hubo convalidación o saneamiento de dicha irregularidad por parte del Senado de la República, pues no obstante la advertencia de algunos senadores, la Presidencia de esa corporación accedió a convocar una comisión accidental, que se ocupó de discutir la propuesta del Ministro de la Protección Social de reconsiderar la negativa del inciso impugnado y, sin debate pues sólo fue escuchado el coordinador de ponentes, se procedió a la nueva votación.

Lo ocurrido no fue entonces una simple irregularidad intrascendente, pues generó un verdadero vicio de procedimiento, en tanto y en cuanto comprometió un valor constitucional sustantivo, con afectación de principios democráticos, como quiera que con la nueva votación se desconoció la determinación original del Senado de la República, que en la sesión del 15 de junio de 2005, en torno a la eliminación de la mesada catorce, no dio la mayoría exigida constitucionalmente.⁵⁵

Hubo, en consecuencia, reacomodo de la actitud democrática de una de las cámaras legislativas -el Senado de la República-, pues al no haber contado el inciso demandado con la mayoría absoluta requerida, la opción señalada fue no adoptar ese aspecto en la reforma constitucional, mas no volver a votar como se hizo.

Advierte la Corte que el caso bajo análisis es similar al resuelto en la mencionada sentencia C-816 de 2004 (30 de agosto), M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, aunque en la presente ocasión se pretendió anular los efectos de una votación, no interrumpiendo el trámite, sino esta vez a través de una nueva, surtida en la misma cámara legislativa -el Senado-, sin previo debate abierto y a través de un procedimiento que no está regulado en el Reglamento del Congreso, situación que, según se vio, afectó la formación de la voluntad de esa célula legislativa.

Es de recordar que desde aquella ocasión la Corte dejó en claro que el desconocimiento de la votación equivale a una supresión de sus efectos jurídicos, que 'obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso'.

El referido vicio tiene, por ese motivo, el carácter de insubsanable, además porque así lo dispone expresamente el artículo 5°-1 del Reglamento del Congreso, que concretamente contempla 'como vicios de procedimiento insubsanables', entre otros, toda reunión de congresistas que, 'con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del Poder Público', evento en el cual 'sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno'.

Precisamente, una de las condiciones constitucionales en el trámite de los actos legislativos es su aprobación, que en el segundo período requiere la mayoría de los miembros de cada cámara, la cual no fue obtenida por el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 en la plenaria del Senado de la República acaecida el 15 de junio de 2005, determinación que luego fue desconocida por la misma corporación en subsiguiente sesión del 16 de junio de los mismos, en abierto artilugio contra principios democráticos, al rehacerse arbitrariamente la votación, actuación esencial del procedimiento legislativo.

Así mismo, al haber sido suprimidos los efectos jurídicos y prácticos de la votación realizada en la plenaria del Senado el 15 de junio de 2005, se desconoció el debate que previamente había sufrido el inciso acusado en esa misma célula legislativa, en el cual se había declarado la suficiente ilustración en relación con esa materia, tal y como consta en los antecedentes legislativos reseñados el acápite anterior.

Sobre esta particular conviene reiterar que el Reglamento del Congreso no autoriza reabrir un debate que ha sido cerrado con la votación, lo cual es además apropiado que sea así, porque se supone que concluida la discusión de determinada iniciativa se cuenta con la manifestación definitiva de la voluntad colectiva de las cámaras legislativas, la cual será, por tanto, inmodificable. Esto es tan cierto que en el caso particular de los congresistas, la

jurisprudencia ha señalado que ellos pueden cambiar o modificar su posición en una votación, 'siempre y cuando este hecho se realice antes del cierre de la votación'.⁵⁶

Si existiera la posibilidad de revocar o suprimir, por conveniente que sea, los efectos de las votaciones sobre proyectos de ley o acto legislativo, no sólo cundiría el desorden en el procedimiento legislativo, en detrimento de la efectividad, seriedad y solidez que deben caracterizar la labor congresal, sino que además se afectaría severamente la democracia, ya que no se podría tener certeza y seguridad sobre la real voluntad de las mayorías y de las minorías en el Congreso de la República (cfr. Artículo 1°-3-4 de la Ley 5ª de 1992).

El examen efectuado anteriormente muestra, en consecuencia, que en la aprobación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 acusado: '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,' se presentó una grave irregularidad en la sesión del 16 de junio de 2005 de la plenaria del Senado, puesto que esta célula legislativa decidió suprimir los efectos de la votación llevada a cabo el día anterior, por la cual se había improbadado la citada disposición, emergiendo un vicio de procedimiento insubsanable porque trastocó la formación de la voluntad democrática de esa corporación.

Dicha anomalía no podía ser saneada por el Senado en el trámite posterior y tampoco esta Corte puede remediarla, por su carácter por lo cual tendrá que declarar inexecutable la norma bajo revisión.'

Vale precisar que en el proyecto también se propuso declarar inexecutable el parágrafo 6° del Acto Legislativo 01 de 2005, que excluye de la eliminación de la mesada pensional a quienes '...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', por considerar que si se acogía la inexecutable del inciso 8° acusado, automáticamente dejaba de producir efectos jurídicos la medida en ella contenida y, por tanto, carecía de sentido mantener vigente la mencionada excepción.

También creo conveniente anotar que en la providencia C-277 de 2007, de la cual me aparto, la mayoría de la Corte desconoció que en relación con el proyecto de acto legislativo se había llegado al acuerdo de votar en forma separada cada uno de sus incisos y que aun cuando reglamentariamente en esa hipótesis había lugar a realizar una nueva votación general o en conjunto, se olvida que ésta sólo procede sobre 'las partes aprobadas', como bien lo señala expresamente el artículo 134 de la Ley 5ª de 1992, lo cual no aconteció con el inciso 8º del Acto Legislativo 01 de 2005, que según se demostró, fue improbadado por la plenaria del Senado de la República en la sesión del 15 de junio de 2005.

De otra parte, tampoco comparto el argumento esgrimido en la providencia según el cual entre lo no aprobado en la sesión del 15 de junio de 2005 y lo aprobado el día siguiente no existe identidad material alguna y que siendo distinto el contenido de los textos sometidos a consideración de la plenaria del Senado no puede hablarse de 'doble votación' del inciso 8º del Acto Legislativo, porque en mi parecer tal postura ignora la genuina voluntad democrática de esa cámara legislativa de no aprobar la eliminación de la medada catorce, o dicho de otra manera, de mantener vigente dicho beneficio para todos los pensionados sin excepción alguna, decisión que quedó consumada con la votación llevada a cabo en la sesión del 15 de junio de 2005.

Por ello, en mi parecer no puede sostenerse validamente que el texto aprobado el 16 de junio de 2005 es distinto del que fue improbadado el día anterior en la sesión plenaria del Senado, por el simple hecho de que aquel consagrara una excepción a la eliminación de la mesada catorce en favor de ciertos pensionados, pues puede advertirse fácilmente que la norma aprobada mantuvo de todas formas como regla general la eliminación de la mesada catorce. Es evidente, entonces, que sí se configuró doble votación sobre un mismo texto y que este hecho desconoció la voluntad de la célula legislativa de no aprobar la supresión del citado beneficio, violándose de esa manera el artículo 375 superior, que exige el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara para la aprobación de la reforma constitucional en el segundo periodo.

Igualmente discrepo de la opinión mayoritaria de acuerdo con la cual cuando se leyó la votación obtenida por la propuesta en sesión del 15 de junio de 2005 del Senado, se incurrió

en ‘un error involuntario’ por parte del secretario de esa cámara legislativa, quien se equivocó al anunciar que el inciso en cuestión había sido ‘negado’, cuando realmente fue improbadado, pues la discusión en torno a esa disposición todavía no había concluido, de modo que podía ser objeto de nueva votación.

Con todo respeto, considero que esa interpretación tergiversa la realidad de lo acontecido en la sesión del 15 de junio de 2005, toda vez que conforme quedó consignado en el acta correspondiente, antes de realizar la votación del inciso en comento el Secretario del Senado expresó con toda claridad: ‘terminamos la discusión del inciso 8°, estamos pendientes de votación, señor Presidente’, por lo cual a continuación se procedió a realizar la votación de la disposición, la cual obtuvo un resultado de 45 votos por el sí y 33 por el no, llevando a que el mismo servidor anunciara, como era su deber: ‘ha sido negado el inciso 8° del artículo 1° del pliego de modificaciones’, que fue lo que en verdad aconteció ya que, se repite, la discusión sobre la norma había concluido.

Sostener entonces, pese a la fuerza de los hechos, que la intención de quienes dirigieron el debate y votación no era cerrar la discusión, constituye una argucia orientada a justificar la violación al artículo 135 del Reglamento del Congreso, que en forma diáfana establece que votada una iniciativa no puede realizarse una nueva votación, salvo que se presente empate o igualdad, situación en la cual no se encontraba el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual, según se analizó, había sido negado por no alcanzar la mayoría exigida constitucionalmente.

Tampoco me parece apropiado que para justificar esa determinación se cite la doctrina plasmada en sentencia C-140 de 1998, pues en este pronunciamiento la situación allí analizada es muy diferente a la que se presentó en la aprobación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005. En efecto, en dicha providencia se estudió una situación muy particular respecto del artículo 30 de la Ley 344 de 1996, sobre facultades extraordinarias, el cual fue aprobado como artículo sustitutivo, luego de haber sido negado. Se consideró que en tal evento la solicitud de reabrir el debate sobre la nueva disposición no requería de su aprobación por mayoría absoluta.

Finalmente, no encuentro acertado el análisis que se hace en la sentencia sobre la función que en la aprobación de la norma acusada cumplió la denominada ‘comisión de conciliación’,

pues este organismo lejos de cumplir con su deber terminó por suplantar a la plenaria en el debate sobre la eliminación de la mesada catorce y los alcances de esa medida.

Por todo lo anterior, reitero mi disconformidad con la decisión adoptada en la sentencia C-277 de 2007, de declarar exequible el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, pues en mi criterio en la aprobación de esa disposición se incurrió en una grave irregularidad que la vició de inconstitucionalidad, por cuanto el Senado de la República desconoció la intangibilidad e irreversibilidad de la votación realizada el día anterior sobre el mencionado inciso, mediante la cual fue negado, por lo cual no era viable y resultaba contrario a la Constitución, haber repetido esa votación.”

Fecha ut supra

- 1 Ver los documentos solicitados mediante auto en el expediente, Cuaderno No. 1, Folios 96 y 97.
- 2 Al respecto, el Ministerio menciona las intervenciones de los senadores Juan Fernando Castro Bustos, Roberto Gerléin Echeverría, Eduardo Benítez Maldonado
- 3 Ver expediente, concepto del Procurador General de la Nación, Cuaderno No. 1, Folio 262.
- 4 El Procurador hace referencia a la Sentencia C-816 de 2004.
- 5 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folio 274.
- 6 M.P. Jaime Córdoba Triviño
- 7 M.P. Humberto Sierra Porto, con salvamento de voto de los magistrados Jaime Araujo Rentería, Nilson Pinilla Pinilla y Alvaro Tafur Galvis
- 8 En el Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 034 y 127 de 2004 acumulados – Cámara, y 11 de 2004 – Senado, en relación con el inciso octavo del artículo

primero del proyecto en la numeración del Senado de la República, que correspondía al inciso 7º de la Cámara de Representantes, se decidió: “Se acoge el texto del Senado de la República, toda vez que en la redacción de esta corporación se incluyó una aclaración que complementa lo aprobado por la Cámara de Representantes. El texto queda: // Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.” Adicionalmente, en relación con el parágrafo 6º del Activo Legislativo 01 de 2005, en el Informe de Conciliación se consignó: “En atención a que se acogió la redacción del Senado de la República, debe incluirse este parágrafo, que corresponde al debate que se dio en ambas Corporaciones. El texto es: // Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.” El informe de la Comisión de Conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso 382 y 383 del 17 de junio de 2005 y aprobado en las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes del 20 de junio de 2005.

9 Sentencia C-816 de 2004 (30 de agosto) M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

10 C-816 de 2004.

11 C-816 de 2004.

12 Sentencia C-473 de 2004 (18 de mayo), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Sentencia C-1040 de 2005 (19 de octubre), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

14 C-473 de 2004 (18 de mayo).

15 Sentencia C-816 de 2004 (30 de agosto), M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny

Yepes.

16 Sentencia C-337 de 2006 (3 de mayo), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

17 C-473 de 2004 (18 de mayo).

18 C-473 de 2004 (18 de mayo).

19 C-1056 de 2003 (11 de noviembre), M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

20 C-543 de 1998 (1° de octubre), M. P. Carlos Gaviria Díaz.

21Ibídem.

22Ibídem.

23 C-1040 de 2005 (19 de octubre), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

24 Cfr. Gaceta del Congreso N° 593 del 5 de octubre de 2004, página 6.

25 Cfr. Gaceta del Congreso N° 218 del 27 de abril de 2005, páginas 2 y 9.

26 Cfr. Gaceta del Congreso N° 739 del 23 de noviembre de 2004, página 10.

27 Cfr. Gaceta del Congreso N° 32 del 7 de febrero de 2005, página 42.

28 Cfr. Gaceta del Congreso N° 287 del 25 de mayo de 2005, página 4.

29 Cfr. Gaceta del Congreso N° 535 del 18 de agosto de 2005, página 32.

30 Cfr. Gaceta del Congreso N° 739 del 23 de noviembre de 2004, página 6.

31 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005.

32 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 29.

33 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 30.

34 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 31.

35 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, pagina 31

36 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, pagina 32.

38 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 49.

39 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 50.

40 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 50.

41 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

42 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

43 Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

44 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, páginas 1ª y ss.

45 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

46 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

47 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

48 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 41.

49 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 42.

50 Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 43.

51 Código Civil, artículo 4°.

52 C-737 de 2001 (11 de julio), M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

53 C-760 de 2001 (18 de junio), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

54 C-222 de 1997 (29 de abril), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

55 “En el segundo periodo, la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara” (Aparte final del inciso 2° del artículo 375 de la Constitución Política).

56 Sentencia C-543 de 1998 (1° de octubre), M. P. Carlos Gaviria Díaz.