

Sentencia C-332/12

PRINCIPIO PRO LEGISLATORIS- Aplicación cuando existe una duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Contenido

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Cargo de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento

PROYECTO DE LEY SOBRE SOSTENIBILIDAD FISCAL-Trámite legislativo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Quórum en trámite de votación

CONTROL CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE DE APROBACION DE LEYES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES- Aplicación de los principios de la libertad probatoria, la sana crítica, instrumentalidad de las formas y el indubio pro legislatoris/SOSTENIBILIDAD FISCAL- Aplicación del principio in dubio pro legislatoris/CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTO LEGISLATIVO-Cuando no exista certeza de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador

La Corte ha aplicado el principio in dubio pro legislatoris, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático. Al respecto, por ejemplo, en sentencia C- 665 de 2007, con ocasión del examen de una supuesta irregularidad en materia de anuncio previo a votación, la Corte afirmó lo siguiente: “En definitiva, se tiene que el aviso previo es un requisito constitucional respecto del cual se han precisando algunos elementos que se han ido flexibilizando, pero en los que siempre debe estar presente la claridad sobre cuando se va a producir la votación. En tal sentido, debe precisarse que establecer reglas claras sobre la forma en que deben realizarse los anuncios es de notable importancia, en la medida en que, tras la existencia de este requisito yace una variedad considerable de principios constitucionales tales como el principio democrático y su interpretación acorde con el principio in dubio pro legislatoris”. Así las cosas, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador, en tanto que salvaguarda de la decisión mayoritaria. En el caso concreto, como se ha explicado, del examen del acervo probatorio no queda claro si efectivamente el Senador Rizzetto Luces se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión I del Senado al momento de ser votado el proyecto de acto legislativo. Por el contrario, se encuentra plenamente demostrado que ningún congresista solicitó verificar el quorum, con lo cual, lo expresado por el Secretario de la misma, además de lo consignado en la respectiva Acta de Sesión, publicada en la Gaceta del Congreso, se tiene por cierto.

Referencia: expedientes D- 8762, D- 8763; D- 8764; D- 8765; D- 8766; D-8767 y D- 8768 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 03 de 2011

Demandantes: Jorge Gaitán Gómez y otros.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Jorge Gaitán Gómez (exp. D- 8762); Yuri Fernando Gaitán Castillo (exp. D- 8763); María Fanny Beltrán Morales (exp. D- 8764); María Reinalda Ojeda de Estupiñán (exp. D- 8765); Wilson Armando García Chivita (exp. D- 8766); Edwin Harold Echeverry Holguín (exp. 8767) y José Joaquín Moreno Durán (exp. D- 8768) interpusieron sendas acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, por violación del artículo 375 Superior.

La Sala Plena de la Corte, en sesión del 19 de septiembre de 2011 decidió acumular todas las demandas, por cuanto resultan ser idénticas; de hecho, sólo cambian los nombres de los demandantes.

El Despacho, mediante auto del 5 de octubre de 2011, decidió admitir las demandas de la referencia, fijar el proceso en lista, así como invitar a la facultades de derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Libre, Nacional, Jorge Tadeo Lozano, Autónoma, de Antioquia, Santo Tomás y Rosario, así como a la Fundación Konrad Adenauer, para que, si a bien lo tuvieran, intervinieran en el proceso de la referencia.

Por último, se ordenó correr el respectivo traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

II. TEXTO NORMATIVO DEMANDADO

ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011

(julio 1)

Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTÍCULO 2o. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 3o. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 4o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

III. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS

Los ciudadanos Jorge Gaitán Gómez, Yuri Fernando Gaitán Castillo, María Fanny Beltrán Morales, María Reinalda Ojeda de Estupiñán, Wilson Armando García Chivita, Edwin Harold Echeverry Holguín y José Joaquín Moreno Durán interpusieron sendas acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, por violación del artículo 375 Superior.

En concreto, según los demandantes, se incurrió en el siguiente vicio de trámite:

“El artículo 23 del Reglamento del Congreso, relativo a las votaciones, señala en su numeral 4 que “El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.

En el caso en comento, el de la aprobación del Acto Legislativo No. 3 de 2011, encontramos que este fue aprobado en quinto debate, por 9 votos a favor y ocho en contra en la Comisión Primera del Senado, esto ocurrió el 24 de noviembre de 2010.

Pues bien, tal y como se registró por diversos medios de comunicación que estuvieron presentes en el recinto, ese día había 18 senadores presentes y se esperaba que la votación se desempatará o permaneciera como el día anterior (9 votos a favor y 9 en contra), pero en forma totalmente inesperada, el Senador del PIN Juan Carlos Rizzetto, quien estaba dentro del recinto, no se pronunció cuando le pidieron su voto, circunstancia que le permitió al

Gobierno inclinar la balanza. Los cinco senadores del Partido de la U y los cuatro del Partido Conservador sumaron nueve votos, pero el bloque que se oponía se redujo a ocho.

Con esa diferencia de votos, nueve a favor y ocho en contra, fue aprobado en quinto debate el proyecto de sostenibilidad fiscal que se convertirá en el Acto Legislativo No. 03 de 2011, y al hacerlo, se incurrió en un vicio de procedimiento en su expedición, específicamente por violación de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 23 del Reglamento del Congreso, por cuanto era menester que el número de votos (en toda votación) debía ser igual al número de congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar, y como fue de notorio conocimiento, el senador del PIN Juan Carlos Rizzetto se encontraba presente en la corporación al momento de efectuarse la votación, tenía derecho a votar pero no lo hizo, guardó silencio. Rizzetto no registró su voto, es decir, al ser llamado por el señor secretario, guardó silencio de cómo votar.

El Presidente debió anular la votación y ordenar que se repitiera, pero no se hizo pese a las solicitudes hechas por diversos congresistas.”

Como medios de prueba, los ciudadanos aportan varios enlaces hacia páginas web de la Revista Semana y del Espectador, según las cuales el Senador Juan Carlos Rizzetto, no obstante encontrarse presente en el recinto de la Comisión I del Senado, se abstuvo de votar, lo cual permitió que el proyecto de Acto Legislativo fuera aprobado.

IV. INTERVENCIONES DE ENTIDADES OFICIALES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Laura Victoria Bechara Arciniegas, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Acto Legislativo 03 de 2011.

Inicia su intervención por señalar que los artículos periodísticos no son un medio de prueba idóneo para configurar un vicio de trámite, a diferencia de lo sucedido con la Gaceta del Congreso. En tal sentido, sostiene que el Secretario de la respectiva Comisión tiene que dar fe de lo sucedido, lo cual debe quedar consignado en la respectiva acta.

A renglón seguido, la interviniente alude al principio de instrumentalidad de las formas dentro del trámite legislativo, según el cual no todos los defectos o irregularidades que se presenten durante aquél configuran realmente un vicio de procedimiento. En consecuencia, “la abstención por parte del senador Rizzetto al momento de la votación, no puede entenderse como un vicio de tal envergadura que lleve a la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal, pues su supuesta ausencia dentro del recinto al darse el inicio a la votación, lo cual no consta en la Gaceta, no significa el desconocimiento de alguno de los pilares esenciales del trámite legislativo, como lo son el principio de publicidad o el debate parlamentario, por citar algunos ejemplos”. Y más adelante señala que “al verificarse la Gaceta se encuentra que de 17 de los miembros presentes en la Corporación al momento de la votación, 9 votaron a favor del proyecto y 8 en contra, corroborando así, que durante el trámite legislativo no se presentó un vicio que conlleve a la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo en estudio”.

Insiste la interviniente en que el supuesto vicio referido por el demandante no existió, ya que “se cumplieron las exigencias constitucionales relativas a la forma en la cual se debe llevar a cabo la votación para aprobar un proyecto que ya ha sido debatido”.

Señala igualmente que, de conformidad con lo publicado en la Gaceta del Congreso número 37 de 2011, dentro de los senadores presentes al momento de iniciarse la votación, no se encontraba el senador Juan Carlos Rizzetto Luces. Que además, al margen de la discusión que tuvo lugar luego de la votación, en el sentido de que el mencionado senador sí se encontraba presente pero que no votó, indica que “la única prueba válida es la constancia que deja el Secretario, no las manifestaciones de los congresistas o los artículos de prensa que relatan los hechos según la percepción personal de cada uno de los periodistas”.

Finaliza señalando que “si un congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al secretario una verificación, para que conste dentro del acta y así se pueda probar lo que realmente ocurrió”.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Gloria Inés Córdoba Rocha, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el acto legislativo 03 de 2011.

En cuanto al caso concreto, señala que el proyecto de acto legislativo sobre sostenibilidad fiscal fue objeto de ponencias negativas, pero finalmente contó con el consentimiento de la mayoría de las Plenarias de cada Cámara al ser incluido y aprobado en el texto conciliado por la Comisión Conciliadora integrada por miembros de ambas Cámaras, razón por la cual resulta plenamente constitucional.

Agrega que, a lo largo de la aprobación del texto de la reforma constitucional se respetó el principio democrático y la expresión de la voluntad soberana, rodeada de las garantías de pluralismo, participación, principio de las mayorías y publicidad.

Finalmente, señala que no se pueden alegar hechos notorios, sustentados sobre artículos de prensa, sino que lo importante es la publicación en la Gaceta del Congreso.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Universidad Javeriana

La ciudadana Vanessa Suelst Cock, Directora del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare inexecutable el Acto Legislativo 03 de 2011.

Inicia por señalar que los demandantes incurren en algunas imprecisiones, las cuales no conducen a la ineptitud de la demanda, tales como que el vicio no se cometió en el quinto debate sino en el tercero. De igual manera, no se trata del numeral 4 del artículo 23 sino del artículo 123 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992.

Agrega que la Corte no ha tenido oportunidades suficientes de pronunciarse respecto a las

posibles violaciones al artículo 375 Superior y “más difícil es encontrar pronunciamiento expreso del Tribunal sobre alguna norma particular de las establecidas en los numerales del artículo 123, incluyendo el cuarto, que se considera vulnerado por el trámite legislativo seguido por el Acto Legislativo 03 de 2011”.

Para el caso concreto señala que la decisión de guardar silencio y no votar del Senador Rizzetto durante la votación del tercer debate el acto legislativo, “fue una situación que tuvo la suficiente exposición para ser notada por muchos congresistas que luego solicitaron la votación del acto legislativo. Así pues, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, este hecho puede ser calificado como notorio y no requiere de mayor prueba que verificar, en las gacetas y videos, el desarrollo del debate y la ausencia injustificada del voto del senador”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante concepto núm. 5256, solicita a la Corte declarar inexecutable el Acto Legislativo 03 de 2011.

Inicia la Vista Fiscal por afirmar que los demandantes se equivocan al citar el quinto debate, siendo que se trató del tercero.

A renglón seguido, señala que el artículo 123 de la Ley 5 de 1992 establece las reglas para las votaciones que realicen los congresistas. En su numeral 4, dispone que en toda votación el número de votos debe ser igual a aquel de congresistas presentes al momento de votar. Si no ocurre así, el numeral prevé que el Presidente debe anular la votación y ordenar su repetición. Los artículos 124 y 126 de la misma ley, regulan la posibilidad que tiene el congresista de excusarse de votar, con autorización del Presidente, en determinados eventos y establece el deber de todo congresista de permanecer en el recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, se proceda a la votación.

En el caso concreto, indica que el Senador Rizzetto, si bien cumplió con el deber de permanecer en el recinto legislativo al momento de votar, previsto en el artículo 126 de la Ley 5 de 1992, no votó. No haber votado podría justificarse si se hubiese tratado de alguno de los supuestos del artículo 124 de la Ley 5 de 1992, pero no existe evidencia de que el Senador Rizzetto se hubiese excusado de votar por estar en alguna de las causales legales pertinentes.

Concluye que el mencionado vicio se hubiera podido subsanar, de haberse repetido la votación, lo cual nunca se hizo.

VII. DECRETO DE PRUEBAS

El Despacho, mediante auto del 6 de marzo de 2012 decretó la siguiente prueba:

“Por intermedio de la Secretaría General de la Corte, OFICIAR al señor Secretario de la Comisión I del Senado de la República, a efectos de que dentro de los dos (2) días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación, se sirva certificar con exactitud si el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces, el día 25 de noviembre de 2010: (i) se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión al momento de ser votado el texto del proyecto de Acto

Legislativo número 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara (sostenibilidad fiscal); (ii) si manifestó o no el sentido de su voto; y (iii) de llegar existir, favor remitir la correspondiente grabación (video y sonido) de la referida sesión”.

El Secretario General de la Comisión I del Senado de la República, mediante escrito del 12 de marzo de 2012, respondió lo siguiente:

“En relación con los numerales (1) y (2) me permito certificar que al momento de llevar a cabo la votación de las proposiciones con la que terminaban los informes de ponencia, una de las cuales solicitaba el archivo y la otra dar primer debate; al igual que la votación del articulado y del título del Proyecto de Acto Legislativo No. 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara, la Presidencia abrió la votación, ordenando a la Secretaría llamar a lista y que en ninguna de las ocasiones mencionadas, el Senador Juan Carlos Rizzeto Luces contestó al llamado a lista para emitir su voto. En relación con el numeral (3) anexo audio en CD de la sesión que se llevó a cabo el día 25 de noviembre de 2010, Acta No. 30”.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

2. Argumentos de los demandantes

Los ciudadanos Jorge Gaitán Gómez, Yuri Fernando Gaitán Castillo, María Fanny Beltrán Morales, María Reinalda Ojeda de Estupiñán, Wilson Armando García Chivita, Edwin Harold Echeverry Holguín y José Joaquín Moreno Durán interpusieron sendas acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, por violación del artículo 375 Superior.

En concreto, según los demandantes, se incurrió en el siguiente vicio de trámite:

“El artículo 23 del Reglamento del Congreso, relativo a las votaciones, señala en su numeral 4 que “El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.

En el caso en comento, el de la aprobación del Acto Legislativo No. 3 de 2011, encontramos que este fue aprobado en quinto debate, por 9 votos a favor y ocho en contra en la Comisión Primera del Senado, esto ocurrió el 24 de noviembre de 2010.

Pues bien, tal y como se registró por diversos medios de comunicación que estuvieron presentes en el recinto, ese día había 18 senadores presentes y se esperaba que la votación se desempatará o permaneciera como el día anterior (9 votos a favor y 9 en contra), pero en forma totalmente inesperada, el Senador del PIN Juan Carlos Rizzetto, quien estaba dentro del recinto, no se pronunció cuando le pidieron su voto, circunstancia que le permitió al Gobierno inclinar la balanza. Los cinco senadores del Partido de la U y los cuatro del Partido Conservador sumaron nueve votos, pero el bloque que se oponía se redujo a ocho.

Con esa diferencia de votos, nueve a favor y ocho en contra, fue aprobado en quinto debate el proyecto de sostenibilidad fiscal que se convertirá en el Acto Legislativo No. 03 de 2011, y

al hacerlo, se incurrió en un vicio de procedimiento en su expedición, específicamente por violación de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 23 del Reglamento del Congreso, por cuanto era menester que el número de votos (en toda votación) debía ser igual al número de congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar, y como fue de notorio conocimiento, el senador del PIN Juan Carlos Rizzetto se encontraba presente en la corporación al momento de efectuarse la votación, tenía derecho a votar pero no lo hizo, guardó silencio. Rizzetto no registró su voto, es decir, al ser llamado por el señor secretario, guardó silencio de cómo votar.

El Presidente debió anular la votación y ordenar que se repitiera, pero no se hizo pese a las solicitudes hechas por diversos congresistas.”

Como medios de prueba, los ciudadanos aportan varios enlaces hacia páginas web de la Revista Semana y del Espectador, según las cuales el Senador Juan Carlos Rizzetto, no obstante encontrarse presente en el recinto de la Comisión I del Senado, se abstuvo de votar, lo cual permitió que el proyecto de Acto Legislativo fuera aprobado.

Algunos intervinientes consideran que no se encuentra probado el vicio de trámite alegado por los ciudadanos; otros, por el contrario, estiman que si lo está, postura que es compartida por la Vista Fiscal.

Antes de entrar a examinar la existencia de un cargo de inconstitucionalidad, es preciso indicar que las demandas ciudadanas fueron presentadas el 14 de septiembre de 2011, en tanto que el Acto Legislativo entró en vigencia el 1 de julio de 2011, con lo cual resulta evidente que fueron instauradas dentro del término de caducidad de la acción.

3. Existencia de un cargo de inconstitucionalidad

Los demandantes señalan que se presentó un vicio de procedimiento al momento de ser aprobado el proyecto de Acto Legislativo, en concreto, a lo largo del quinto debate en la Comisión I del Senado de la República, en el sentido de que el Senador Carlos Rizzetto, encontrándose presente en el recinto de la misma, no votó, debiendo haberlo hecho, lo cual, según los ciudadanos vulnera el numeral 4 del artículo 23 de la Ley 5ª de 1992.

Sin embargo, como lo señalan varios intervinientes, al igual que la Vista Fiscal, se está ante ciertas imprecisiones, por cuanto se está aludiendo realmente es al tercer debate, realizado igualmente en la Comisión I del Senado; así mismo, no se trata del numeral 4 del artículo 23 de la Ley 5ª de 1992, sino del artículo 123.4 de la misma.

Estima la Corte que, a pesar de los anteriores errores, se configuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad por cuanto (i) los ciudadanos aluden en su escrito a lo ocurrido en la Comisión I del Senado el día 24 de noviembre de 2010, la cual correspondió al tercer debate, es decir, si bien se equivocaron en cuanto al número del debate, aludiendo al quinto, aciertan en cuanto a la fecha de realización del mismo; (ii) todos los intervinientes comprendieron el sentido de la demanda; y (iii) el error mecanográfico que cometieron, en el sentido del artículo del Reglamento del Congreso vulnerado, no resulta relevante, por cuanto aluden al contenido de la norma. Aunado a lo anterior, tomando en cuenta el principio pro actionae, la Corte debe entrar a interpretar el sentido de las demandas de inconstitucionalidad.

Así las cosas, el cargo de inconstitucionalidad es el siguiente: durante el curso del tercer debate del proyecto de Acto Legislativo sobre sostenibilidad fiscal, el cual tuvo lugar en la Comisión I del Senado, se incurrió en un vicio de trámite insubsanable consistente en no haber alcanzado la mayoría exigida para la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, en el curso del tercer debate, dado que un Senador que se encontraba presente en el recinto de la Comisión se abstuvo de votar.

Las disposiciones pertinentes rezan:

“ARTÍCULO 123. REGLAS. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:

1. Se emite solamente un voto.
2. En las Comisiones Permanentes sólo pueden votar quienes las integran.
3. El voto es personal, intransferible e indelegable.
4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.
5. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento.
6. En el acto de votación estará presente el Secretario.

ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

En efecto, según el demandante, el proyecto fue aprobado por 9 votos a favor y 8 en contra, para un total de 17 votos válidos. Sin embargo, si el Senador Rizzetto se encontraba realmente presente en la sesión al momento de la votación, se habrían requerido 10 votos para aprobar el proyecto y no sólo 9, es decir, con lo cual se habría vulnerado el principio mayoritario.

A efectos de resolver el mencionado cargo de inconstitucionalidad, la Corte (i) transcribirá el texto de las pruebas obrantes en el expediente; (ii) fijará los hechos; y (iii) resolverá el caso concreto.

4. El desarrollo de la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión I del Senado de la República. Tercer debate

A efectos de reconstruir lo sucedido a lo largo de la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión I del Senado de la República (tercer debate), en el curso de la aprobación del texto del proyecto de Acto Legislativo referente a la sostenibilidad fiscal, la Corte cuenta con las siguientes pruebas: (i) texto de la Gaceta del Congreso núm. 37 del 11 de febrero de 2011; (ii) certificación expedida por el Secretario General de la Comisión I del Senado de la República; y (iii) CD contentivo de la grabación de la mencionada sesión.

4.1. Texto de la Gaceta del Congreso núm. 37 del 11 de febrero de 2011. Acta de Comisión núm. 30 del 25 de noviembre de 2010 Senado

Debido a su importancia, la Corte procede a transcribir el texto de la Gaceta del Congreso núm. 37 del 11 de febrero de 2011, contentiva del Acta de Comisión núm. 30 del 25 de noviembre de 2010 Senado:

“COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA ACTA NÚMERO 30 DE 2010

(noviembre 25)

Cuatricenio 2010-2014 - Legislatura 2010 - 2011

Primer Periodo

Sesiones Ordinarias

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador Eduardo Enríquez Maya indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán

Avellaneda Tarazona Luis Carlos

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Corzo Román Juan Manuel

Cristo Bustos Juan Fernando

Enríquez Maya Eduardo

Enríquez Rosero Manuel

Galán Pachón Juan Manuel

García Valencia Jesús Ignacio

Gerlén Echeverría Roberto

Hurtado Angulo Hemel

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

Moreno Rojas Néstor Iván

Mota y Morad Karime

Rizzetto Luces Juan Carlos

Soto Jaramillo Carlos Enrique

Velasco Chaves Luis Fernando

Vélez Uribe Juan Carlos.

La Secretaría informa que se ha registrado quórum decisorio.

Siendo las 11:00 a. m., la Presidencia manifiesta:

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

Cuatrenio 2010 - 2014 Legislatura 2010 - 2011

Primer Periodo

Día: Jueves 25 de noviembre de 2010

Lugar: Salón Guillermo Valencia Capitolio Nacional

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación del Acta número 22 del 2 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 23 del 3 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 24 del 9 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 25 del 10 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 26 del 16 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 27 del 17 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 28 del 23 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 29 del 24 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número...

III

Consideración y votación de proyectos para primer debate

1. Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara, por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. (Modificación de la Constitución Política en los artículos 334, 339 y 346). Segunda votación (artículo 135 Ley 5ª de 1992).

Autor: Doctor Óscar Iván Zuluaga Escobar Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Ponentes primer debate: honorables Senadores Juan Carlos Vélez (Coordinador), Roberto Gerlén, Juan Fernando Cristo, Juan Carlos Rizzeto, Iván Moreno Rojas y Jorge Eduardo Londoño.

Publicación texto aprobado Plenaria de Cámara: Gaceta número 833 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 919 de 2010.

Gaceta número 937 de 2010.

Gaceta número 943 de 2010.

2. Proyecto de ley número 50 de 2010 Senado, por la cual se adicionan las calidades exigidas en el artículo 86 de la Ley 136 de 1994 para ser elegido Alcalde.

Autor: honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

Ponente primer debate: honorable Senador Manuel Enríquez Rosero.

Publicación proyecto original: Gaceta número 465 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 828 de 2010.

3. Proyecto de ley número 112 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005, relacionada con la racionalización de trámites y procedimientos alternativos de los organismos y entidades del Estado. Acumulado Proyecto de ley número 124 de 2010 Senado, por medio del cual se dictan disposiciones sobre racionalización de normas, trámites y procedimientos que afectan a los colombianos residentes en el exterior y se dictan otras disposiciones, en virtud que se relacionan con la racionalización de trámites.

Proyecto de ley número 124 de 2010 Senado honorable Senador José David Name Corzo.

Ponente primer debate: honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

Publicación proyecto original: Proyecto de ley número 112 de 2010 Senado Gaceta número 547 de 2010.

Proyecto de ley número 124 de 2010 Senado Gaceta número 549 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 861 de 2010.

4. Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2010 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

Autores: honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Jorge Enrique Robledo, Mauricio Ospina, Gloria Inés Ramírez, Alexánder López Maya, Camilo Ernesto Romero, Iván Moreno, honorables Representantes Iván Cepeda Castro, Hernando Hernández y Alba Luz Pinilla.

Ponente primer debate: honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Publicación proyecto original: Gaceta número 798 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 883 de 2010.

5. Proyecto de ley número 115 de 2010 Senado, por la cual se desarrolla el derecho de libertad de conciencia, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia.

Autores: honorable Senador Édgar Espíndola Niño.

Ponente primer debate: honorable Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa.

Publicación proyecto original: Gaceta número 547 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 883 de 2010.

6. Proyecto de ley número 13 de 2010 Senado, por la cual se crean las colegiaturas de abogados, se autoriza su funcionamiento y se establecen sus obligaciones.

Autor: honorable Senador Jorge Hernando Pedraza.

Ponente primer debate: honorable Senador Juan Manuel Corzo.

Publicación proyecto original: Gaceta número 436 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 604 de 2010.

7. Proyecto de ley número 26 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo.

Autor: honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

Ponente primer debate: honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

Publicación proyecto original: Gaceta número 439 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 512 de 2010.

8. Proyecto de ley número 132 de 2010 Senado, por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas.

Autores: honorable Senador Camilo Sánchez Ortega.

Ponente primer debate: honorable Senador Hemel Hurtado Angulo.

Publicación proyecto original: Gaceta número 575 de 2010.

Ponencia primer debate: Gaceta número 919 de 2010.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia Anuncio proyectos para debatir y votar próxima sesión

El Presidente,

El Vicepresidente,

Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día:

II

Consideración y aprobación del Acta número 22 del 2 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 23 del 3 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 24 del 9 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 25 del 10 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 26 del 16 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 27 del 17 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 28 del 23 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número; Acta número 29 del 24 de noviembre de 2010 Gaceta del Congreso número...

Por Secretaría se informa que aún no han llegado las actas publicadas.

La Presidencia aplaza su discusión hasta tanto estén publicadas.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

III

Consideración y votación de proyectos para primer debate

Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara, por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. (Modificación de la Constitución Política en los artículos 334, 339 y 346).

Secretario:

Respecto a este proyecto, señor Presidente, me permito informarle que en el día de ayer hubo la votación del articulado, por haber tenido un empate nueve nueve, de conformidad con el artículo 135 de la Ley 5ª de 1992, su señoría, conforme a las facultades que le da el reglamento, indicó que la votación se repetiría en el día de hoy, por lo tanto como se dispuso, de acuerdo a la Ley 5ª estaría ese proyecto de acto legislativo para votar en su articulado propuesto por los ponentes que rindieron ponencia positiva.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Para una constancia honorable Senador Jesús Ignacio García Valencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Ignacio García Valencia:

Muchas gracias señor Presidente. Sin el ánimo de revivir el debate que ha habido sobre este importante proyecto de acto legislativo, en nombre del Partido Liberal, me voy a permitir leer un comunicado que en nuestra colectividad, lanzó ayer a la opinión pública, no sin antes advertir que en la mañana de hoy, dos distinguidos ex Magistrados de la Corte Constitucional, el doctor José Gregorio Hernández y el doctor Alfredo Beltrán, expresaron su conformidad con los planteamientos que nuestro partido ha venido sosteniendo a lo largo de este debate, puesto que ellos advierten que efectivamente el proyecto en caso de ser aprobado, afectaría la tutela, la estructura del Estado Social de Derecho y el principio a la separación de poderes, en cuanto debilitaría las Ramas del Poder Público diferentes al Ejecutivo.

Voy entonces señor Presidente, a permitirme leer el comunicado de nuestro partido, dice lo siguiente: Comunicado a la opinión pública. Sobre el proyecto de acto legislativo de sostenibilidad fiscal, que será votado mañana en la Comisión Primera del Senado de la República, el Partido Liberal Colombiano, se permite declarar lo siguiente:

Primero. El Partido Liberal Colombiano comparte el espíritu del proyecto que busca que el país tenga un presupuesto equilibrado y unas finanzas públicas sanas, pero no coincide con la idea de cambiar la Constitución Nacional como mecanismo para lograrlo.

Segundo. El Partido Liberal le ha insistido al Gobierno que este mismo propósito se puede alcanzar a través de la Ley de Regla Fiscal, que se ha venido debatiendo y que el Liberalismo apoya, sin necesidad de introducir un cambio estructural a la Carta Política como el que se contempla en la iniciativa.

Tercero. Durante el debate de este miércoles, la Bancada Liberal solicitó formalmente al Gobierno aplazar la votación y buscar una concertación sobre la base de las coincidencias en el objetivo final.

Cuarto. El Liberalismo no puede acompañar al Gobierno en esta iniciativa y así se lo ha hecho saber el Director de la colectividad al señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, porque atenta contra los derechos económicos y sociales de los colombianos, recorta los alcances de la acción de tutela, va en contravía del Estado Social de Derecho consagrado por la Constitución de 1991, que el Liberalismo defiende y debilita la Rama Judicial y Legislativa del Poder Público.

Quinto. Celebramos que la sesión de hoy en la Comisión Primera del Senado abra un debate nacional sobre esta iniciativa que es de vital importancia para el país y que hasta el momento no había sido objeto de mayores análisis en distintos sectores de la opinión y de la academia.

Es una controversia conceptual e ideológica de fondo, que nos debe permitir con ánimo constructivo llegar a una solución que garantice este propósito de sostenibilidad fiscal, sin vulnerar los derechos alcanzados por nuestros ciudadanos, ni modificar el Estado Social de Derecho, previsto en la Constitución de 1991.

Bogotá, noviembre 24 de 2010. Esa es nuestra constancia, muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia de conformidad con el artículo 135 de la Ley 5ª de 1992 abre la votación por segunda vez del articulado del Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado e indica a la Secretaría llamar a lista:

Honorable Senador

Andrade Serrano Hernán

Sí

No

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Sí

Corzo Román Juan Manuel

Sí

Cristo Bustos Juan Fernando

No

Enríquez Maya Eduardo

Sí

Enríquez Rosero Manuel

Sí

Galán Pachón Juan Manuel

No

García Valencia Jesús Ignacio

No

Gerlén Echeverría Roberto

Sí

Hurtado Angulo Hemel

No

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

No

Moreno Rojas Néstor Iván

No

Sí

Soto Jaramillo Carlos Enrique

Sí

Velasco Chaves Luis Fernando

No

Vélez Uribe Juan Carlos

Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

VOTOS EMITIDOS: 17

POR EL SÍ: 9

POR EL NO: 8

En consecuencia, ha sido aprobado el articulado contenido en la ponencia positiva del Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura al título contenido en el pliego de modificaciones:

por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Presidente. Quiero que previamente a mi moción, el Secretario me informe, ¿cómo votó el Senador Rizzetto?

Secretario:

El Senador Rizzetto en el acta de votación no figura votando.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Presidente, quiero hacer una advertencia. El Senador Rizzetto estaba aquí presente de la audiencia y el reglamento indica que todos debemos votar en uno u otro sentido. No hay abstención.

Honorable Senador

Andrade Serrano Hernán

Sí

Avellaneda Tarazona Luis Carlos

No

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Sí

Corzo Román Juan Manuel

Sí

Cristo Bustos Juan Fernando

No

Enríquez Maya Eduardo

Sí

Enríquez Rosero Manuel

Sí

Galán Pachón Juan Manuel

No

García Valencia Jesús Ignacio

No

Gerlén Echeverría Roberto

Sí

Hurtado Angulo Hemel

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

No

Moreno Rojas Néstor Iván

No

Motta y Morad Karime

Sí

Soto Jaramillo Carlos Enrique

Sí

Velasco Chaves Luis Fernando

No

Vélez Uribe Juan Carlos

Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

VOTOS EMITIDOS: 17

POR EL SÍ: 9

POR EL NO: 8

En consecuencia, ha sido aprobado el título del Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado y la Pregunta.

El texto del proyecto de acto legislativo aprobado es el siguiente:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA

por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

(Primera Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal es un principio que debe orientar a las ramas y órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Artículo 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

¿El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Presidente. Usted es el que por supuesto dirige la sesión, pero me queda el sabor de la constancia que ha dejado la oposición, el Senador Avellaneda, si lo tenemos a bien y hay mayorías en el recinto, yo sí preferiría que se repitiera la votación del texto del articulado. Si usted lo tiene a bien.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

¿Quiere la Comisión que se reabra la votación del articulado?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias Presidente. Presidente este es un tema que creo que lo estábamos orientando con mucha altura intelectual y con mucha altura política, creo que el debate fue enriquecedor, del lado de quienes están de acuerdo en que esto se convierta en un acto reformativo de la Constitución y de quienes nos estamos oponiendo a ello.

Pueden ser muy razonables las posturas de quienes están de acuerdo, pero creo que también son igualmente razonables las posturas de muchos partidos que aún no son todos de oposición, tal vez el único partido que se ha declarado en abierta oposición al Gobierno del Presidente Santos es el Partido del Polo Democrático Alternativo, mi partido.

Pero en este tema coincidimos con el Partido Verde, creímos que habíamos coincidido con el Partido de Integración Nacional y coincidimos de manera plena con el Partido Liberal. Ayer se dio una votación nueve (9), nueve (9), y creíamos que sobre la sostenibilidad ideológica y política de posturas serias, hoy si debe haber el mismo resultado citando las mismas personas que habíamos votado ayer.

Sin embargo Presidente, yo quiero dejar una constancia, yo quiero que la votación se ajustó a un procedimiento y aquí simplemente se cometió una irregularidad, y esa irregularidad consiste en que el Senador Rizzetto que estaba presente, en su momento no votó.

Y al no votar, ha violado la Ley 5ª del año 92 y esa violación coloca en un serio vicio de inconstitucionalidad por trámite irregular este proyecto de acto legislativo.

De esa manera quiero dejar en ese sentido, esa constancia. Y ahora no le estamos augurando un buen entierro a la Constitución de 1991, a la destrucción del Estado Social de Derecho, a la dignidad de los colombianos y de las colombianas, sino que también empieza a enterrarse con la complacencia de la Presidencia, el entierro al reglamento del Congreso.

Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Yo quiero controvertir con argumentos, los planteamientos del Senador Avellaneda, primero que todo en este proyecto bajo su Presidencia, usted señaló los minutos de ayer e inclusive yo pedí el aplazamiento de la votación y usted prefirió que votáramos ayer.

El reglamento sí señala que quien esté en el recinto, está obligado a votar. Pero lo que no puede inferir como decimos los abogados, es que el voto en cuál sentido iba a ser.

Así como podría ser un nueve nueve, podía ser perfectamente un diez ocho. Entonces no es tan cierto el planteamiento del Senador Avellaneda, que el hecho que el Senador Rizzetto no haya votado en el momento, ya automáticamente vicia este proyecto de acto legislativo.

Por lo tanto Presidente, usted es libre de actuar como usted siempre lo ha hecho con sapiencia y serenidad y tomar la decisión correspondiente.

Yo quise que se saneara, que creía que se saneaba el tema, pero en cuanto a mi participación y mi proposición, retiro la solicitud y usted procederá a señalar si este precepto hace curso a la Plenaria del Senado.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:

Gracias señor Presidente. Yo quisiera suscribir la constancia que ha dejado el Senador Avellaneda, no sé Senador Gerlén en sus cuarenta años de vida congresional, si había presenciado un acto como el que acabamos de presenciar acá en la Comisión Primera, pero yo realmente en mis cortos casi cinco años que he estado en el Senado, no lo había presenciado, señor Presidente.

Es decir, aquí en el día de ayer y estos son hechos, en el día de ayer tuvimos una votación nueve nueve, estamos los mismos Senadores presentes en el día de hoy, en la repetición de la votación y con un Senador que estaba presente, que fue llamado a lista para votar y que no votó.

Entonces para mí, esto vicia este proyecto y realmente pone de presente una situación a mi modo de ver muy grave para la discusión de la agenda legislativa y de este Proyecto de Sostenibilidad Fiscal, señor Presidente. Gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:

Presidente. Yo considero que primero no volvamos a abrir el debate de la necesidad de la sostenibilidad fiscal en el país. Siendo que para nosotros ayer lo explicó muy bien Roberto Gerlén, Senador del Partido, además es un acto de responsabilidad con la económica del país.

Pero no adentrándonos en eso, acá no se establecieron cifras, no dieron claridad realmente sobre, también como se han manejado las finanzas del país hacia atrás, pero hacia adelante lo que sí implicará un acto de responsabilidad con la situación económica del país.

En el caso este de la votación, es un sentido de responsabilidad personal directa de quien estaba y no votó.

Entre otras cosas tampoco trasciende jurídicamente en mi sentir, pero que vicia el proyecto, esos alcances si se lo dan ustedes, porque en mi consideración de manera jurídica, no la veo. Es más, no han argumentado, Presidente ni Ministro el artículo donde diga que vicia que no haya la votación, es un problema personal del que no votó, mas no es un problema ni del proyecto, ni de la Sala, hubo una votación y durante la votación quedó así, eso ya quedó establecido.

Aquí no se ha pedido que se reabra la votación, ni se ha argumentado de ninguna manera Presidente, que muestren el artículo en el reglamento, dónde se dice que vicia el proyecto, y si no establece de manera taxativa la causal o por qué vicia el proyecto, el proyecto no tiene vicio ninguno. Luego no dejemos constancias donde no hay vicio alguno, es un problema personal de quien no votó.

De tal manera que yo ratifico la posición y acompaño además del retiro de esa posición Senador Andrade, porque el proyecto no tuvo ningún vicio de ninguna manera, el proyecto se votó y así quedó la votación y así se tiene que establecer y bueno, tome la determinación Presidente, es un tema ya de discrecionalidad en su Presidencia. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:

Solamente dos cosas muy cortas, señor Presidente. Lo primero es que el notario de esta Comisión ya ha dado fe de la votación. De ocho nueve. La segunda parte que le iba a exponer a ese aspecto, ya lo hizo el Senador Corzo, cada quien responde por sus actos.

Y lo segundo. Le entendí en la constancia del honorable Senador Avellaneda, que dicho Senador estaba aquí en la audiencia, aquí hubo dos Audiencias en el día de hoy. Una cosa es estar en la audiencia y otra cosa es estar en la sesión de la Comisión.

Creo que está grabado ahí exactamente en la cinta. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias señor Presidente. Simplemente para dejar constancia en el acta, ante la duda del Senador Avellaneda, de lo que verdaderamente ocurrió, porque algunas intervenciones anteriores, parecieran definir como un hecho la presencia o la ausencia del honorable Senador Juan Carlos Rizzetto.

Cuando el Senador Avellaneda haciendo uso de su derecho, exigió verificar la presencia del Senador. El señor Secretario llamó a lista y quiero pedirle señor Secretario, que me certifique si evidentemente estoy en lo cierto, mi memoria me dice que usted llamó a lista en ese

momento y que estaba ausente el Senador Rizzetto.

El Senador Rizzetto regresó al salón, quiero preguntar eso. Tengo derecho a preguntar.

Es más. Preciso el hecho señor Presidente si me lo permite. Estoy por supuesto recordándolo de memoria, por eso acudo al señor Secretario. Hasta donde recuerdo el Senador Avellaneda hace su pregunta, deja su constancia, posteriormente hay un llamado a lista para votar el título y en ese llamado a lista para votar el título, estaba ausente el Senador Rizzetto. Eso es lo que yo recuerdo, no estaba en el salón, el Senador Rizzetto ha regresado, después de terminada la votación y la votación ya es un hecho jurídico. Eso es lo que yo entiendo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:

Señor Presidente. Yo quiero hacer una reflexión muy serena y respetuosa, señores Senadores. Esta es la Comisión Constitucional del Senado de la República, esta es la Constitución que hace los Códigos, esta es la Comisión en donde a nombre de los ciudadanos decimos cuáles son las conductas aceptadas y reprochables de la sociedad.

Claro, aquí puede haber debate político. Yo no voy a entrar en el fondo de lo que se ha votado, pero yo sí les pido con el mayor respeto, con el mayor sentido de la responsabilidad de estar sentados aquí, que no tratemos de falsear una verdad que es evidente.

Yo quisiera saber, si mañana llaman a cualquiera de los Senadores de la República de la Comisión Primera y alguno tiene la decisión de decir, doctor Soto que el doctor Rizzetto no estaba aquí cuando se votó el proyecto. No. Mire, se ha dado una votación, probablemente se hará una interpretación jurídica, probablemente habrá un debate jurídico, pero no intentemos preconstituir pruebas que no son ciertas, no intentemos, aquí hay cientos de ciudadanos y además hay unas grabaciones. Reconozcamos, aquí había un Senador, no votó. ¿Puede o no puede tener un efecto jurídico ese hecho?, probablemente no lo vamos a resolver ni ustedes ni nosotros. Pero no digamos lo que no pasó. Porque sí pasó. Eso sí me parece.

Ahora, yo creo que se ha producido una votación, nosotros hemos sido serios, hemos estado aquí sentados, y en algún momento se tendrá que tomar una decisión, pero yo sí les quiero decir con el mayor respeto y con la mayor seriedad, usted doctor Soto, especialmente que es mi compañero, que aquí todos vimos, no en la audiencia, todos absolutamente todos vimos cuando nuestro compañero el doctor Juan Carlos Rizzetto estaba parado a dos metros atrás mío, la hora que se hizo la votación, sino hagamos lo siguiente, propongo, preguntémosle al mismo doctor Rizzetto ¿si él estaba o no estaba en la votación?

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Para un derecho de réplica Senador Soto Jaramillo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:

Honorable Senador Velasco. Usted me conoce un poco más de ocho años, porque con usted estuve cuatro en la Cámara y también hemos sido, hemos tenido alguna amistad, en los cuatro años anteriores en el Senado y los otros cuatro míos de Cámara.

Lo que yo también le puedo preguntar al auditorio presente, que es lo que estoy diciendo es que antes de esta votación, el Senador en mención se paró de su curul. Yo no estoy certificando si estaba o no estaba en el recinto.

No es mi papel, ni es la discusión, el resto, todos los argumentos que se den, son absolutamente válidos, completamente válidos. Yo lo que estoy diciendo.

A lo único que me estoy remitiendo es primero a que no estaba en la curul en el momento de la votación y no estaba en la curul en el momento de la votación, honorable Senador.

Y lo segundo. Estoy remitiéndome sencillamente al Notario de esta Comisión, el Notario de esta Comisión, uno de nosotros podemos aquí argumentar cada quien lo que queramos, pero el Notario de esta Comisión como usted lo sabe mucho más que yo (¿)

Es el Secretario General y el Secretario tendrá entonces que dar su correspondiente versión, además como Notario. Señor Senador.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:

Muy breve y muy respetuosa doctor Soto. Yo simplemente quiero recordarle que el reglamento es claro al decir que los Senadores que estén en el Recinto, no en la curul, en el recinto. Y lo digo en tono menor.

Yo lo que no quiero es que de verdad que quedamos mal, Senadores, quedamos muy mal. Yo lo que no quiero es que nosotros le digamos al país, nosotros los que hacemos la ley, nosotros los que hacemos los códigos, que tratemos de decirle al país, que no pasó algo que sí pasó.

El artículo 127 dice: Decisión en la votación. Entre votar afirmativa o negativamente, no hay medio alguno. Todo congresista que se encuentre en el recinto, deberá votar en uno u otro sentido.

Usted tiene razón, no estaba en la curul, estaba en el recinto. No tratemos de decir que eso no pasó, si tenemos que solucionarlo de alguna manera, de verdad, con colegaje, con amistad, porque es que aquí también pueden suceder cosas muy complicadas hacia adelante. Veamos qué hacemos, pero no digamos algo que no sucedió.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Señores Senadores. Todas las cosas que se han dicho acá son correctas. Lo que no podemos nosotros es convertirnos en jueces siendo legisladores.

Este proyecto ya fue votado con un resultado nueve a ocho. En consecuencia, señor Secretario sírvase anunciar los proyectos para la próxima sesión. Sírvase leer los proyectos

para la próxima sesión.

Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

1. Proyecto de ley número 112 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005, relacionada con la racionalización de trámites y procedimientos alternativos de los organismos y entidades del Estado. Acumulado Proyecto de ley número 124 de 2010 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de normas, trámites y procedimientos que afectan a los colombianos residentes en el exterior y se dictan otras disposiciones, en virtud que se relacionan con la racionalización de trámites.

2. Proyecto de ley número 50 de 2010 Senado, por la cual se adicionan las calidades exigidas en el artículo 86 de la Ley 136 de 1994 para ser elegido Alcalde.

3. Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2010 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

4. Proyecto de ley número 115 de 2010 Senado, por la cual se desarrolla el derecho de libertad de conciencia, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia.

5. Proyecto de ley número 13 de 2010 Senado, por la cual se crean las colegiaturas de abogados, se autoriza su funcionamiento y se establecen sus obligaciones.

6. Proyecto de ley número 26 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo.

7. Proyecto de ley número 132 de 2010 Senado, por medio del cual se regula la publicación de la encuestas.

Siendo las 11:35 a. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 30 de noviembre de 2010, a partir de las 10:00 a. m, en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

Eduardo Enríquez Maya.

El Vicepresidente,

Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

4.2. Certificación expedida por el Secretario General de la Comisión I del Senado de la República.

Con el propósito de contar con más elementos de juicio, la Corte decretó la siguiente prueba:

“Por intermedio de la Secretaría General de la Corte, OFICIAR al señor Secretario de la Comisión I del Senado de la República, a efectos de que dentro de los dos (2) días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación, se sirva certificar con exactitud si el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces, el día 25 de noviembre de 2010: (i) se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión al momento de ser votado el texto del proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara (sostenibilidad fiscal); (ii) si manifestó o no el sentido de su voto; y (iii) de llegar existir, favor remitir la correspondiente grabación (video y sonido) de la referida sesión”.(negritas y subrayados agregados)

El Secretario General de la Comisión I del Senado de la República, mediante escrito del 12 de marzo de 2012, respondió lo siguiente:

“En relación con los numerales (1) y (2) me permito certificar que al momento de llevar a cabo la votación de las proposiciones con la que terminaban los informes de ponencia, una de las cuales solicitaba el archivo y la otra dar primer debate; al igual que la votación del articulado y del título del Proyecto de Acto Legislativo No. 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara, la Presidencia abrió la votación, ordenando a la Secretaría llamar a lista y que en ninguna de las ocasiones mencionadas, el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces contestó al llamado a lista para emitir su voto. En relación con el numeral (3) anexo audio en CD de la sesión que se llevó a cabo el día 25 de noviembre de 2010, Acta No. 30”.

4.3. Audio.

El señor Secretario General de la Comisión I del Senado remitió un CD contentivo de lo sucedido durante la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión I del Senado de la República, durante la cual se discutió y aprobó en tercer debate el proyecto de reforma constitucional sobre sostenibilidad fiscal. Aquélla se desarrolló a lo largo de 2:20:15 minutos, en tanto que lo correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo tuvo lugar en los siguientes intervalos: entre 1:44:32 y 2:18:07 minutos.

Ahora bien, dado que la grabación de audio corresponde a aquello que figura en el texto de la Gaceta del Congreso núm. 37 del 11 de febrero de 2011, contentiva del Acta de Comisión núm. 30 del 25 de noviembre de 2010 Senado, la Corte se limitará a transcribir dos momentos específicos, como son: (i) votación, por segunda vez, del articulado del proyecto de Acto Legislativo (Artículo 135 de la Ley 5ª de 1992) y (ii) la votación del título del Acto Legislativo.

4.3.1. Votación, por segunda vez, del articulado del proyecto de Acto Legislativo.

Tomando en consideración que el día 24 de noviembre de 2010 se había presentado un empate (9-9) en la votación del articulado del proyecto de acto legislativo sobre sostenibilidad fiscal, en los términos del artículo 135 de la Ley 5ª de 1992 se procedió a repetirla¹, lo cual tuvo lugar entre las 1: 52:47 y 1:56:30, siendo su texto el siguiente:

“Vamos a proceder a cumplir el Reglamento, como lo ordena el artículo 135, para este caso especial de haber registrado un empate en la votación del día de ayer, para tal efecto, Señor

Secretario, sírvase llamar a lista para votar nuevamente el proyecto de acto legislativo sobre sostenibilidad fiscal. Votación del proyecto, segunda votación del proyecto de acto legislativo número 19 de 2010, Senado, de conformidad con el artículo 135 de la Ley 5ª de 1992. Honorables Senadores Andrade Serrano Hernán Sí; Avellaneda Tarazona Luis Carlos No; Barreras Montealegre Roy Leonardo Sí; Corzo Román Juan Manuel Sí; Cristo Bustos Juan Fernando No Enríquez Maya Eduardo Sí Enríquez Rosero Manuel Sí; Galán Pachón Juan Manuel No; García Valencia Jesús Ignacio No; Gerlén Echeverría Roberto Sí; Hurtado Angulo Hemel No; Londoño Ulloa Jorge Eduardo No; Moreno Rojas Néstor Iván No; Motta y Morad Karime Sí; Rizzetto Luces, Juan Carlos (silencio); Soto Jaramillo Carlos Enrique Sí; Velasco Chaves Luis Fernando No; Vélez Uribe Juan Carlos Sí; Rizzetto Luces, Juan Carlos (silencio) Sírvase cerrar la votación e informar el resultado. Señor Presidente, cerrada la votación el resultado es el siguiente, por el sí 9 por el no 8, en consecuencia ha sido aprobado el articulado. Sírvase leer el título del proyecto. Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho. Está leído el título. Estamos en votación honorable Senador. Sírvase llamar a lista señor secretario. Estamos en votación. Para una moción de orden. Señor Presidente, quiero que el señor Secretario me informe cómo votó el senador Rizzetto. El Senador Rizzetto en el acta de votación no figura votando. Presidente, quiero hacer una advertencia. El Senador Rizzetto estaba aquí presente de la audiencia y el reglamento indica que todos debemos votar en uno u otro sentido. No hay abstención.”

4.3.2. Votación del título del proyecto de acto legislativo.

La votación del título del proyecto tuvo lugar entre los intervalos 1:57: 02 y 1:58:51. El texto transcrito es el siguiente:

“Sírvase llamar a lista para votar el título del proyecto y si quieren los señores miembros de la Comisión que se convierta en reforma constitucional. Para votar el título, Senador Andrade Serrano Hernán Sí; Avellaneda Tarazona Luis Carlos No; Barreras Montealegre Roy Leonardo Sí; Corzo Román Juan Manuel Sí; Cristo Bustos Juan Fernando No Enríquez Maya Eduardo Sí Enríquez Rosero Manuel Sí; Galán Pachón Juan Manuel No; García Valencia Jesús Ignacio No; Gerlén Echeverría Roberto Sí; Hurtado Angulo Hemel No; Londoño Ulloa Jorge Eduardo No; Moreno Rojas Néstor Iván; No; Motta y Morad Karime Sí; Rizzetto Luces, Juan Carlos (silencio); Soto Jaramillo Carlos Enrique Sí; Velasco Chaves Luis Fernando No; Vélez Uribe Juan Carlos Sí. Se cierra la votación, sírvase informar el resultado. Señor Presidente, el título y si quiere que esta reforma sea norma constitucional ha sido aprobado, con el siguiente resultado, por el sí 9, por el no 8.”

5. Fijación de los hechos relevantes.

Con base en las pruebas obrantes en el expediente se lograron constatar los siguientes hechos relevantes ocurridos a lo largo de la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión I del Senado, en relación con la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo referido a la sostenibilidad fiscal: (i) se procedió a repetir la votación que había tenido lugar el día anterior, debido al empate que se había presentado (9-9); (ii) cuando el Secretario de la Comisión llamó a lista para la votación del proyecto, el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces no contestó; (iii) el proyecto fue aprobado por 9 votos a favor y 8 en contra;

(iii) así mismo, cuando el Secretario llamó a lista a efectos de votar el título del proyecto, el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces no contestó; (iv) el Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona afirmó que el mencionado Senador se encontraba en el recinto de la Comisión, pero que se abstuvo de votar; (v) en un primer momento, el Senador Hernán Andrade Serrano solicitó, con el fin de evitar problemas futuros, que se repitiera la votación, pero al final estimó que no se había presentado irregularidad alguna; (vi) el Senador Juan Manuel Galán Pachón, suscribió la constancia dejada por el Senador Avellaneda; (vii) el Senador Juan Manuel Corzo Román intervino para afirmar que no se había presentado vicio alguno; (viii) el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo intervino en el sentido de afirmar que el Secretario de la Comisión ya había dado fe del sentido de la votación y que no se había presentado irregularidad alguna; (ix) el Senador Roy Barreras Montealegre afirmó que el Senador Rizzetto no había contestado ningún llamado a lista y que éste se encontraba ausente de la Comisión al momento de votar; (x) el Senador Luis Fernando Velasco afirmó que el Senador Rizzetto sí se encontraba en el recinto de la Comisión al momento de votar, pero que no lo hizo; (xi) el Senador Soto Jaramillo intervino nuevamente para afirmar que el Senador Rizzetto, al momento de votar, no se encontraba en su curul; (xii) el Presidente de la Comisión estimó que no se debía repetir la votación, por cuanto ésta había sido reglamentaria.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que el Secretario General de la Comisión I del Senado certificó que efectivamente el Senador Rizzetto no contestó, en ninguna ocasión, los diversos llamados que se le hicieron para emitir su voto. Sin embargo, respecto al punto central de debate, esto es, si se encontraba o no el recinto de la Comisión al momento de llevarse a cabo la votación, subsiste una controversia. En efecto, algunos congresistas afirmaron que el Senador Rizzetto se hallaba presente en el recinto de la Comisión y que inexplicablemente se abstuvo de votar; por el contrario, otros Senadores afirman que en ese momento el congresista se había ausentado del recinto de la Comisión, o al menos no se encontraba en su curul, y que debía respetarse el resultado de la votación. Quiere ello decir que frente a un mismo hecho se presentan, al menos, tres versiones diferentes, con lo cual, no existe certeza acerca de lo sucedido.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que si un congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al Secretario una verificación del quorum, a efectos de que conste dentro del acta, y de esta forma probar lo sucedido. Al respecto, la Corte en sentencia C- 1040 de 2005, consideró lo siguiente:

“La votación puede manifestarse de manera ordinaria, nominal o secreta. De acuerdo con el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, la votación ordinaria se efectúa cuando los congresistas dan un golpe sobre el pupitre con la mano y se conoce comúnmente como “pupitrazo”. Si ningún parlamentario solicita inmediatamente la verificación del informe expresado previamente por el secretario, éste se tendrá por exacto. Si, en cambio, algún parlamentario solicita la verificación, se sigue el procedimiento previsto en dicho artículo para confirmar el resultado obtenido. La verificación persigue determinar el número de votos proferidos a favor o en contra, y la referida norma señala un método para establecerlo: “los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la

votación.” Este modo de votación “se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal”, según el artículo 128 del Reglamento del Congreso.(negritas y subrayado agregados).

En igual sentido, la Corte en sentencia C- 502 de 2007 estimó lo siguiente:

“La Corte Constitucional ya ha definido que para demostrar que un determinado proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta es suficiente que se certifique que había quórum decisorio y que se surtió la votación ordinaria, siempre y cuando ningún congresista haya solicitado la verificación posterior. Pues bien, la aplicación de los criterios antes señalados a la secuencia de aprobación del proyecto que ha sido descrita conduce a la Corte a la conclusión de que en este punto no se violó la Constitución. Durante el trámite del proyecto sí se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta para los proyectos de ley estatutaria. En todos los casos se certificó que existía quórum decisorio o el quórum requerido constitucionalmente y que el proyecto había sido aprobado. Así mismo, en ningún caso los congresistas participantes en la votación solicitaron la verificación del quórum o dejaron constancia del voto negativo. De esta manera, debe entenderse que en todas las oportunidades se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta. (negritas y subrayado agregados).

En el caso concreto, como se evidencia de la lectura del Acta de la Sesión de la Comisión I del Senado, ningún congresista solicitó verificar la votación, con lo cual, lo expresado por el Secretario se tendrá por cierto.

6. Resolución del caso concreto.

En materia probatoria sobre la ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite de aprobación de las leyes y las reformas constitucionales, la Corte Constitucional debe, no sólo aplicar los principios de la libertad probatoria y la sana crítica, tal y como lo hace cualquier juez, sino además tener presentes dos principios complementarios: (i) la instrumentalidad de las formas; y (ii) el in dubio pro legislatoris.

“No obstante, en el trámite de las leyes (o sus proyectos) en general, así como de los actos reformativos de las Constitución, es evidente que pueden presentarse -y de hecho se presentan- irregularidades, que sólo llegarán a configurar vicios de procedimiento cuando sean de tal magnitud y significación que den lugar a la declaratoria de inexecutable del acto sometido a revisión. Esto es, que la Corte ha reconocido que no todas las falencias en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, tienen entidad suficiente para justificar su exclusión del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de inexecutable.

En efecto, no cualquier falla procedimental constituirá vicio de inconstitucionalidad, pues en virtud del principio de instrumentalidad de las formas algunos defectos pueden ser intrascendentes, otros pueden ser suplidos por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otros pueden ser saneados a lo largo del proceso legislativo y otros serán vicios subsanables bajo ciertas condiciones. Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el

proyecto de ley, definidos como “vicios 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, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo.

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, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en 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”.

A su vez, en diversas oportunidades, la Corte ha aplicado el principio *in dubio pro legislatoris*, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resulta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático.

Al respecto, por ejemplo, en sentencia C- 665 de 2007, con ocasión del examen de una supuesta irregularidad en materia de anuncio previo a votación, la Corte afirmó lo siguiente:

“En definitiva, se tiene que el aviso previo es un requisito constitucional respecto del cual se han precisando algunos elementos que se han ido flexibilizando, pero en los que siempre debe estar presente la claridad sobre cuando se va a producir la votación. En tal sentido, debe precisarse que establecer reglas claras sobre la forma en que deben realizarse los anuncios es de notable importancia, en la medida en que, tras la existencia de este requisito yace una variedad considerable de principios constitucionales tales como el principio democrático y su interpretación acorde con el principio *in dubio pro legislatoris*.” (negritas y subrayado agregado).

Así las cosas, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador, en tanto que salvaguarda de la decisión mayoritaria.

En el caso concreto, como se ha explicado, del examen del acervo probatorio no queda claro si en efecto el Senador Rizzetto Luces se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión I del Senado al momento de ser votado el proyecto de acto legislativo. Por el contrario, se encuentra plenamente demostrado que ningún congresista solicitó verificar el quorum, con lo cual, lo expresado por el Secretario de la misma, además de lo consignado en la respectiva Acta de Sesión, publicada en la Gaceta del Congreso, se tiene por cierto. En efecto, no se puede olvidar que el Secretario de la Comisión es quien da fe de lo sucedido en el curso de los debates parlamentarios y las votaciones.

Por último, pese a que las anteriores consideraciones son suficientes para declarar la

exequibilidad de las disposiciones acusadas, la Sala encuentra pertinente señalar que del debate probatorio adelantado en el presente caso se debe concluir que el Congreso de República debe apuntalar mecanismos más efectivos para certificar la asistencia e inasistencia de sus miembros en desarrollo del debate y aprobación de leyes y actos legislativos.

De conformidad con lo anterior se exhorta al Congreso para que tome las medidas pertinentes señaladas en los párrafos anteriores.

En este orden de ideas, la Corte declarará exequible el Acto Legislativo 03 de 2011, por el cargo analizado.

IX. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el Acto Legislativo 03 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (e)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 ARTÍCULO 135. EMPATES. 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. En este último caso, se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación. Si en esta oportunidad se presenta nuevamente empate, se entenderá negada la propuesta.

Los casos de empate en votación para una elección se decidirán por la suerte
