

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Cosa juzgada respecto de requisitos de forma para expedir el Acto Legislativo 3 de 2011

Corresponde a la Sala determinar (i) si las cámaras legislativas incurrieron en un vicio de procedimiento frente a la aprobación del Acto Legislativo 3 de 2011, debido a la presunta irregularidad en la contabilización de los votos que obtuvo la iniciativa durante el tercer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República; y (ii) si esa irregularidad, de haber sucedido, tiene una entidad tal que afecte la constitucionalidad del trámite legislativo de la mencionada reforma constitucional. Con todo, la Sala advierte que estos problemas jurídicos fueron decididos, con efectos de cosa juzgada constitucional, en decisión previa de la Corte. En efecto, mediante sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), el Pleno declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011, por idéntico cargo al presentado en las demandas acumuladas.

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

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, además, como una manifestación del principio democrático. En este sentido, 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 la decisión mayoritaria.

Referencia: expedientes acumulados D-8770, D-8771, D-8772, D-8773, D-8774, D-8775 y D-8781

Demandas de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 3 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”

Actores: Margarita Bohórquez Torres, Francisco Antonio González Zamora, Ruth Valbuena de Leal, Teresa de Jesús Suescún de Castro, María Mimí Bejarano Guarín, Bertha Cecilia Miranda

de Silva y Roberto Pinilla.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Margarita Bohórquez Torres, Francisco Antonio González Zamora, Ruth Valbuena de Leal, Teresa de Jesús Suescún de Castro, María Mimí Bejarano Guarín, Bertha Cecilia Miranda de Silva y Roberto Pinilla, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad, en su integridad, del Acto Legislativo 3 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 48.117 del 1º de julio de 2011.

ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2011

(julio 1º)

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

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 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 2°. 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 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.

III. LA DEMANDA

Los demandantes, en sendas demandas con idéntico contenido, señalan que el trámite impartido al Acto Legislativo 3 de 2011 por el Congreso, vulneró el artículo 375 de la Constitución, al igual que los artículos 123 y 225 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso (en adelante R.C.).

El cargo común parte de considerar que de acuerdo con esas disposiciones (i) el proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta, y por absoluta en la segunda; y (ii) las votaciones están sujetas a reglas específicas, entre ellas que el número de votos debe ser igual al número de congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a ello. En caso que el resultado no coincida, la elección se anula por el presidente y se ordena su repetición.

Indican que la afectación de estas reglas tuvo lugar en la aprobación del proyecto de acto legislativo en quinto debate, esto es, el trámite en segunda vuelta ante la Comisión Primera del Senado de la República, celebrado el 24 de noviembre de 2010. Indican que en esa instancia la iniciativa fue aprobada con nueve votos favorables y ocho desfavorables. No obstante, el senador Juan Carlos Rizzetto Luces, quien se encontraba presente en dicha sesión, se abstuvo injustificadamente de votar. Describen al respecto que “el día de la votación había 18 senadores presentes en el recinto 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”.

Por ende, advierten que debió anularse la votación del proyecto, conforme a las reglas enunciadas. Como ello no sucedió y, en cambio, la iniciativa continuó con su trámite ante la plenaria del Senado de la República, configurándose de ese modo un vicio insubsanable en el trámite legislativo.

Para fundamentar esta posición, las demandas transcriben algunos apartes jurisprudenciales sobre el carácter vinculante, en tanto parámetro de constitucionalidad, de las reglas orgánicas del procedimiento legislativo. Además, presentan una síntesis de algunas notas de prensa que registraron el asunto, con el fin de sustentar la existencia de un hecho notorio con efectos probatorios en el caso, consistente en que el senador Rizzetto Luces sí participó de la sesión y omitió expresar el sentido de su voto de forma deliberada.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderada especial, interviene en el presente proceso de control de constitucionalidad a fin de defender la exequibilidad del trámite impartido a la norma acusada.

El interviniente señala que, de acuerdo con lo regulado en los artículos 36 y 47 R.C.,

corresponde al Secretario General de cada corporación legislativa dar cuenta, en el acta correspondiente que es publicada en la Gaceta del Congreso, de lo sucedido en las plenarias o comisiones, hechos del que hace parte la contabilización de las votaciones que reciben las iniciativas correspondientes. En ese sentido, "... el Secretario de cada Cámara es quien da fe de todo lo que ocurre durante el debate y votación de los proyectos de ley. De esta forma, se puede decir que el Senado actúa como una especie de notario del trámite legislativo, él es, como se puede leer en los artículos anteriormente citados, quien lleva y firma las actas debidamente, informa los resultados de las votaciones que se adelantan en cada Corporación y dispone la publicidad de la Gaceta del Congreso, entre otros." Por lo tanto, al asignársele legalmente esa función, no puede ser reemplazada por otros mecanismos, como las comunicaciones de medios periodísticos o las declaraciones posteriores de los congresistas, como erróneamente lo plantean los demandantes.

En ese orden de ideas, se tiene que revisada la Gaceta del Congreso 37 de 2011, contentiva del Acta 30 del 25 de noviembre de 2012, se observa que en la contabilización de los votos durante el tercer debate se evidencia que el senador Rizzetto Luces no se encontraba presente en la sesión, por lo que no fue incluido en el listado correspondiente. Con todo, luego de verificada la votación algunos congresistas intervinieron con el fin de señalar que el senador Rizzetto sí estaba presente al momento de la votación, asunto que fue a su vez fue controvertido por otros senadores, quienes dieron fe de la ausencia de dicho congresista. Sin embargo, resalta el interviniente que esas expresiones no tienen la virtualidad de controvertir lo consignado en el Acta de la sesión, pues para ello era necesario, según lo expresado por la Corte en las sentencias C-1040/05 y C-502/07, que hubiese sido solicitado formalmente a la Secretaría de la Comisión la verificación correspondiente, a fin que la misma constara en el Acta. Con todo, ese trámite no fue llevado a cabo.

Agrega que incluso en caso que la Corte encontrara que el Acta es errónea en cuanto a la comprobación de la presencia del senador Rizzetto Luces en la sesión, ello no afectaría la exequibilidad del Acto Legislativo acusado, en razón de la aplicación del principio de instrumentalidad de la formas. Señala el Ministerio que "debe resaltarse que el objetivo del debate, que es permitir que los Congresistas voten después de haber analizado de forma detallada, razonable y responsable un Proyecto de Ley, también se cumplió, pues como consta en la Gaceta, el proyecto de acto legislativo fue aprobado con la mayoría que es requerida para aprobar estos proyectos en primera vuelta. (...) Por lo tanto, 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 el vicio que conlleve a la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo en estudio.”

4.2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, presentó intervención suscrita por apoderado especial, en el cual se opone a las pretensiones de los demandantes.

El interviniente parte de señalar, de manera preliminar, que la demanda no cumple con los requisitos argumentativos mínimos para plantear un cargo de inconstitucionalidad. Ello debido a (i) no demuestra cuál es la relación entre los requisitos previstos en el artículo 375 C.P. y el presunto vicio derivado de la votación del proyecto de acto legislativo; y (ii) confunde el momento en que sucedió dicha presunta irregularidad, pues lo ubica en quinto debate, cuando en realidad la discusión gravita alrededor de lo acaecido en tercer debate.

Esto es para la DIAN de suma importancia, por las mayorías constitucionales requeridas en dichas instancias del trámite legislativo son diferentes, siendo de naturaleza absoluta en el primer caso y simple en el segundo.

En cuanto a los argumentos sustantivos para desvirtuar el cargo propuesto por los demandantes, indica que no es cierto lo planteado en el sentido que la votación no fue objeto de repetición. Esto debido a que de la lectura del Acta de Comisión No. 29, publicada en la Gaceta de Congreso 36 de 2011, se observa que la votación sí fue repetida, en razón del empate evidenciado y conforme lo regula el artículo 135 R.C.

Agrega que las mayorías en las distintas votaciones cumplieron con los requisitos constitucionales, no solo en el evento descrito por los demandantes, sino también respecto de una proposición de archivo presentada en la sesión del 23 de noviembre de 2010, al igual que en lo relativo a la aprobación de (i) la proposición con que finalizaba el informe de ponencia; (ii) la moción de suficiente ilustración sobre el debate del proyecto; y (iii) el articulado de la iniciativa, al igual que el título respectivo.

En lo demás, el interviniente reitera los argumentos sobre el carácter probatorio de las actas de las sesiones de comisiones y plenarias, al igual que el alcance para el caso del principio de

instrumentalidad de las formas, en idénticos términos a los expresados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

A través de apoderada especial de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, esa cartera solicita a la Corte que se declare inhibida para adoptar decisión de fondo ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Señala, de forma similar a lo expuesto por la intervención de la DIAN, que las demandas no explican el vínculo entre el presunto vicio de trámite en la votación y los requisitos para el trámite de los actos legislativos. Indica sobre este particular que “[n]o mencionan los accionantes cuál de todos estos requisitos resultaría vulnerado con la omisión del trámite legislativo consagrado en el artículo 123 numeral 4º de la Ley 5ª de 1992, y por la misma razón, tampoco exponen argumento alguno de violación del respectivo o respectivos requisitos, dejándole a la Corte la tarea de construir el cargo específico de inconstitucionalidad correspondiente y las razones de dicha inconstitucionalidad.” Agrega, a partir de la reiteración de la jurisprudencia en materia de requisitos argumentativos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad, que los cargos propuestos incumplen las condiciones de pertinencia y suficiencia “... pues los actores se limitan a exponer argumentos vagos, abstractos y globales respecto de la violación del artículo 375 de la Carta Política, sin concretar el contenido normativo específico de dicho artículo superior que resulta vulnerado, ni los elementos materiales del mismo que son relevantes respecto del trámite legal pretermitido, contemplado en la Ley 5ª de 1992. Y por la misma razón que no especifican el contenido normativo superior que supuestamente fue vulnerado en el trámite del Acto Legislativo acusado, no exponen argumento alguno que permita efectuar el correspondiente estudio de constitucionalidad del Acto demandado; no existe referencia concreta al procedimiento constitucional quebrantado ni en qué consistió la vulneración de dicho procedimiento.”

Intervenciones académicas

4.5. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, presentó escrito justificativo de la exequibilidad del Acto Legislativo demandado. Indica que al margen

de la discusión acerca de si el senador Rizzetto Luces estaba o no presente al momento de la votación del proyecto, en todo caso esa situación no afectaría la constitucionalidad del trámite de esa iniciativa, al menos por dos tipos de razones. En primer lugar, afirma que la ausencia de un congresista es una “táctica parlamentaria” generalmente aceptada en el ámbito de las votaciones, sin que de la misma pueda evidenciarse la afectación de los principios constitucionales que informan el trámite legislativo, en especial la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras.

En segundo término, para el interviniente la omisión de un solo congresista de su deber de votar al estar presente en la sesión, no puede afectar la totalidad del trámite legislativo. A lo sumo, configuraría una falta disciplinaria sujeta a la sanción de la mesa directiva, pero en ningún caso una modalidad de veto para el ejercicio de la actividad legislativa.

Intervenciones institucionales

4.11. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

El representante legal suplente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – Andi, presentó documento en que solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Señala, de forma consonante con el anterior interviniente, que la interpretación de las normas del Reglamento del Congreso que imponen a los parlamentarios el deber de votar cuando se encuentren presentes en la sesión respectiva, deben ser interpretadas de forma razonable, sin que puedan llegar a considerarse, como lo plantean los demandantes, como mecanismos que supeditan la actividad legislativa a la voluntad de un solo congresista.

Afirma la Andi que “[p]ermitir que haga carrera una interpretación tan irrazonable, supondría otorgar una patente de corso para que cualquier proyecto de ley o de acto legislativo sea saboteado por un solo congresista renuente, inclusive si el resto del Congreso está de acuerdo con la conveniencia de su perfeccionamiento como tal Ley o Acto Legislativo, puesto que bastaría tan solo que un congresista, contra el resto de toda una plenaria, permaneciera en el recinto, pero se abstuviera de votar, para viciar el trámite constitucional de cualquier iniciativa.”

Como segundo argumento para defender la constitucionalidad de la norma acusada, el interviniente indica que la Comisión Primera del Senado actuó con sujeción a la Constitución

y la ley orgánica en el debate objeto de examen. En efecto, de la lectura del acta se observa que la votación no fue objeto de ninguna objeción por el senador Rizzetto Luces, quien ni explica su abstención, ni solicita la repetición de ese acto congresional. En cambio, “[s]on los otros senadores los que discuten sobre la forma en que deben proceder frente a la abstención del Senador Rizzetto y concluyen, habiendo quórum suficiente para deliberar y para decidir, que la votación era definitiva. || No puede olvidarse que la voluntad relevante a efectos de declararse la prosperidad de la iniciativa es la de la célula legislativa, que en este caso es la voluntad expresada por la Comisión Primera. El Senador Rizzetto pudiendo votar no lo hizo, y no trató de hacerlo, puesto que no consta en acta ninguna manifestación de su parte. || Así las cosas, se evidencia el lleno de todas las garantías constitucionales para que el Senador renuente ejerciera su derecho al voto y en contraposición una inexplicable desidia en el ejercicio del mencionado derecho cuyo acaecimiento puede comportar alguna suerte de responsabilidad en cabeza del Senador, pero de ninguna manera un vicio de constitucionalidad en el trámite legislativo.”

4.12. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia

El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT, formula intervención en el presente proceso, dirigida a sustentar la inexequibilidad del precepto acusado.

El interviniente parte de señalar que las normas del Reglamento del Congreso conforman el parámetro de constitucionalidad de los actos legislativos, puesto que esas reglas de procedimiento tienen por objeto proteger principios y valores sustantivos del debate legislativo, en especial la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras. En ese orden de ideas, el artículo 123 R.C. está unívocamente dirigido a lograr esa voluntad, mediante la exigencia que las votaciones en las diferentes instancias cuenten con la concurrencia de todos los congresistas presentes, pues solo de esa manera se obtienen decisiones congresionales genuinamente democráticas.

En el caso analizado, el interviniente advierte que “tanto el incumplimiento por parte de los congresistas de su obligación de votar si tienen derecho a ello y no se encuentran excusados, como el incumplimiento del deber del presidente de anular la elección y ordenar la repetición de la votación (...) afectan la formación de la voluntad democrática de las cámaras, dado que de haber votado el senador Rizzetto, o de haber sido declarada nula la elección, se habría

respetado la regla de mayoría simple que, en la práctica, fue violada a través de esta abstención irregular.”

Por ende, se está ante el desconocimiento del principio democrático, elemento sustancial para el trámite de los proyectos de reforma constitucional, según lo ha explicado la jurisprudencia constitucional. Así, en términos de la intervención, “la no anulación de la votación dada la abstención irregular del senador Rizzetto implicó la imposibilidad de realizar el principio democrático, dado que se violaron dos principios relacionados con el mismo, a saber: el principio de decisión por mayorías y de publicidad, ya que no sólo se creó artificialmente, a través de la abstención irregular, una mayoría simple inexistente con anterioridad a la [misma], sino que tal abstención fue adoptada por el senador Rizzetto y aceptada por el Presidente de la Comisión que no anuló la decisión”. Por ende, no se podía concluir la existencia de una actuación clara y transparente por parte de la mesa directiva de esa instancia legislativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que se esté a lo resuelto a lo que se decida en los expedientes acumulados D-8762, D-8763, D-8764, D-8765, D-8766, D-8767 y D-8768, trámite en que conceptuó la inexequibilidad del Acto Legislativo demandado.

En primer término, en el mencionado documento previo el Ministerio Público identifica el error en que incurrían los demandantes, planteado por otros intervinientes, consistente en que el presunto vicio de trámite tuvo lugar en el tercer debate del proyecto de acto legislativo y no el quinto debate, como lo afirma el cargo propuesto. Luego de corregir este asunto, señala el concepto que los requisitos en las normas del Reglamento del Congreso, relativos a la contabilización de las votaciones y las causales de excusa para votar aplicables a los parlamentarios, hacen parte del parámetro de control del procedimiento para la aprobación de los actos legislativos, en los términos del artículo 375 C.P. Sobre el particular, señala la Procuraduría General que “[l]as reglas de las votaciones, establecidas en la Ley 5 de 1992, son compatibles con las regulaciones constitucionales previstas en el artículo 375 Superior. En efecto, la Constitución prevé que los proyectos de acto legislativo deben ser

aprobados por los congresistas, en el primer período legislativo por la mayoría de los asistentes y en el segundo período legislativo por la mayoría de los miembros de la respectiva comisión o cámara. Para establecer estas mayorías es menester que los congresistas voten. Esta votación está regida por lo previsto en la Ley 5 de 1992, la cual, por lo tanto, además de aplicable al proceso de formación de los actos legislativos, es relevante para analizar la constitucionalidad de la norma sub examine.”

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el asunto objeto de debate, la Vista Fiscal da crédito a las declaraciones que a medios periodísticos dio el senador Rizzetto Luces sobre su permanencia en la sesión y la omisión en el deber de votar, para a partir de ellas indicar que el vicio expuesto por los demandantes tuvo lugar. Indica que el mismo pudo subsanarse repitiendo la votación correspondiente, según las reglas fijadas por el artículo 123 C.P., pero como ello no se hizo y ha fenecido la oportunidad para realizarlo, se afectó la validez constitucional del trámite legislativo analizado. Sobre estos asuntos, el concepto del Ministerio Público indica que “[l]a Comisión Primera del Senado de la República, en la sesión del 25 de noviembre de 2010, según consta en el Acta 30 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 37 de 2011, se ocupó de repetir la votación del proyecto que a la postre se convertiría en el Acto Legislativo 03 de 2011. La razón de la repetición era la de que en la sesión anterior, al votar para decidir su aprobación, había resultado un empate con 9 votos a favor y otros 9 en contra. Antes de proceder de nuevo a votar, se llamó a lista y contestaron 18 senadores, entre ellos, el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces. Al momento de votar el proyecto se obtuvo el siguiente resultado: 9 votos a favor y 8 en contra, para un total de 17 votos. El Senador Rizzetto, pesa a estar presente no votó. De esta circunstancia dejaron constancia algunos de sus colegas. || Si bien el Senador Rizzetto cumplió con su 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 previstos en el artículo 124 de la Ley 5 de 1992, pero no hay evidencia de que el Senador Rizzetto se hubiese excusado de votar por estar en alguno de los supuestos previstos en este artículo, ni de que el Presidente hubiera autorizado tal excusa. Así se confirma en las declaraciones que el Senador Rizzetto dio a la revista Semana, (...) “Pero acá no hubo ni presiones ni dádivas, o al menos eso dice el senador Rizzetto, quien acaparó la atención en el debate. A la salida del recinto, el senador del PIN dijo que no hubo ‘voltereta’, que sigue manteniendo su postura frente al proyecto y que todo obedeció a una confusión, “cuando abrieron la votación estaba haciendo algunas consultas y cuando me percaté ya

habían cerrado el registro y no me permitieron votar”. || Al estar presentes 18 senadores, pero haber votado sólo 17, era menester que el Presidente anulara la votación y ordenara repetirla. Así lo puso de presente el Senador Hernán Andrade Serrano, según aparece en la Gaceta del Congreso 037 de 2011, en los siguientes términos:

“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.”

El vicio constatado en el proceso de formación del Acto Legislativo 03 de 2011, podía subsanarse anulando la votación y ordenando repetirla. Sin embargo ello no se hizo. Por tanto el vicio subsiste y afecta la validez de la votación del proyecto de acto legislativo en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241, incisos 1 y 4 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra un acto reformativo de la Constitución, por vicios de procedimiento legislativo en su formación.

Asunto preliminar. Existencia de cosa juzgada constitucional

2. De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala en esta oportunidad determinar (i) si las cámaras legislativas incurrieron en un vicio de procedimiento frente a la aprobación del Acto Legislativo 3 de 2011, debido a la presunta irregularidad en la contabilización de los votos que obtuvo la iniciativa durante el tercer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República; y (ii) si esa irregularidad, de haber sucedido, tiene una

entidad tal que afecte la constitucionalidad del trámite legislativo de la mencionada reforma constitucional.

Con todo, la Sala advierte que estos problemas jurídicos fueron decididos, con efectos de cosa juzgada constitucional, en decisión previa de la Corte. En efecto, mediante sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), el Pleno declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011, por idéntico cargo al presentado en las demandas acumuladas de la referencia.

Así, en dicha decisión se consideró que examinado el desarrollo de la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión Primera del Senado de la República, cuando tuvo lugar el tercer debate del proyecto de Acto Legislativo indicado en la referencia, la Corte pudo constatar que en dicha sesión: (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 senador Rizzetto Luces se encontraba en el recinto pero 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 no lo hizo; (xi) El senador Soto Jaramillo intervino nuevamente para afirmar que el senador Rizzetto Luces, al momento de votar no se encontraba en su curul; y (xii) el presidente de la Comisión estimó que no se debía repetir la votación, por cuanto esta habido sido reglamentaria.

De acuerdo con la sentencia C-332/12 y a partir del análisis fáctico antes expuesto, había que tener en cuenta que el Secretario General de la Comisión Primera 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 en el recinto de la Comisión al momento de llevarse a cabo la votación, no había certeza, pues al respecto existían tres versiones. Aunado a lo anterior, si un congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al secretario una verificación del quórum, a efectos de que conste dentro del acta y de esta forma probar lo sucedido. Para arribar a esta conclusión, la Corte hizo del precedente contenido en las sentencias C-1040/05 y C-502/07.

Ante esta situación, la Corte consideró que en el presente caso procedía aplicar 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, además, como una manifestación del principio democrático. En este sentido, 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 la decisión mayoritaria. En el caso concreto, del examen del acervo probatorio no quedaba claro si en efecto el senador Rizzetto Luces se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión Primera del Senado al momento de ser votado el proyecto de acto legislativo. A lo anterior, se agrega que ningún congresista solicitó verificar el quórum, 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. Al respecto, 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 ende, no existía evidencia que se hubiera incurrido en un yerro de procedimiento que afectara la constitucionalidad del trámite legislativo, por lo que la Corte declaró la constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2011, por el cargo propuesto.

3. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 243 C.P., la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-332/12, que declaró la constitucionalidad de la norma objeto de examen.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012, que declaró EXEQUIBLE el Acto Legislativo 3 de 2011, por el cargo analizado en esa oportunidad.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General