

Sentencia C-277/07

Referencia: expediente D-6432

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

Demandante: Rafael Rodríguez Moreno.

Magistrado Ponente:
Dr. HUMBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

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

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

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

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

*“Acto Legislativo 01 de 2005.
(julio 22)*

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.”

III. LA DEMANDA

Según el actor, el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, que elimina la mesada catorce para las personas que causen su derecho a la pensión a partir de la vigencia del mismo, es inconstitucional, puesto que en su aprobación el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento, consistente en que luego de que el segmento acusado fuera negado por la plenaria del Senado de la República, nuevamente fue votado y aprobado por esa célula legislativa en el segundo debate del segundo periodo, previa integración de una comisión accidental, desconociendo así lo dispuesto en los artículos 161 y 375 de la Constitución, en concordancia con lo preceptuado por los artículos 94, 161, 186 y 221 de la Ley 5ª de 1992, orgánica del reglamento de las cámaras legislativas.

Explica el demandante que en sesión plenaria correspondiente al 15 de junio de 2005, según consta en la Gaceta del Congreso N° 476 de 2005, la secretaría del Senado de la República informó acerca de la existencia de quórum decisorio a fin de efectuar la votación del inciso 8° del proyecto de acto legislativo en mención, para lo cual llamó a lista luego de darle lectura al texto del mismo.

Indica, que abierta la votación nominal el resultado obtenido fue de 45 votos a favor y 33 en contra, por lo cual se consideró negada la iniciativa al no haber alcanzado el voto de la mayoría de los miembros de esa cámara legislativa, tal y como lo ordena el artículo 375 superior.

Señala que frente a esa situación y a solicitud del Ministro de Protección Social, se integró una comisión accidental con el objeto de reconsiderar tal determinación, la cual rindió su informe el 16 de junio de 2005 acogiendo el texto del Senado de la República, lo que en su parecer resulta contrario al artículo 161 de la Constitución, pues al haber sido negado el inciso 8° del acto legislativo en comento, dejó de formar parte del texto del proyecto de acto legislativo, de manera que no podía ser conciliable por ser inexistente.

Considera que si lo que pretendía dicha comisión era desconocer la no aprobación del inciso 8° del proyecto de acto legislativo, este objetivo no lo logró, porque el informe dejó de incluir lo sucedido en la sesión plenaria del Senado del 15 de junio de 2005, en la cual se negó dicha disposición.

En su opinión, *“lo más grave de este informe mitómano, radica en el hecho de que la comisión accidental calló deliberadamente lo ocurrido en la sesión plenaria ordinaria del 15 de junio de 2005, tal como consta en el Acta primaria # 51, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso 476 de agosto 3 de 2005, a la página 31...”*

Manifiesta que los anteriores hechos están debidamente comprobados con las declaraciones dadas por el Ministro de Protección Social Diego Palacios Betancur y con las afirmaciones hechas por el senador Alfonso Angarita Baracaldo, después de haberse votado la respectiva ponencia.

IV. INTERVENCIONES

1. Comisión Colombiana de Juristas

Carlos Rodríguez Medina, en calidad de Director (E) de la Comisión Colombiana de Juristas intervino para aportar copia de la demanda de inconstitucionalidad, radicada en esta corporación con el número D-6440, que en contra del Acto Legislativo 01 de 2005 fuera interpuesta por esa entidad conjuntamente con la Central Unitaria de Trabajadores y la cual contiene los argumentos que sustentan la alegada vulneración de la Carta Política.

En dicho documento se plantean cargos por supuestos vicios de competencia en los que incurrió el Congreso al aprobar la reforma, así como la existencia de un presunto vicio insubsanable de mero trámite, consistente en que si el Estado colombiano al aprobar el acto legislativo decidió ponerse en situación de incumplimiento respecto de tratados internacionales que ha suscrito, ha debido adelantar previamente el trámite de denuncia correspondiente.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carlos Andrés Ortiz Martínez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del segmento acusado del Acto Legislativo N° 01 de 2005, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

Sostiene que el actor parte de un contexto limitado del debate dado a la reforma constitucional, pues de un simple estudio de las posteriores actas de las sesiones en las que se debatió la enmienda se llega a la conclusión de que si bien el inciso no fue aprobado en la sesión del 15 de junio de 2005, posteriormente lo fue por la plenaria del Senado antes de efectuarse la conciliación de los textos entre las cámaras.

Afirma que en relación con el trámite del octavo debate del proyecto de acto legislativo deben tenerse en cuenta algunos aspectos relevantes de la misma sesión del 15 de junio de 2005 reseñada en el Acta 51 y publicada en la Gaceta 576 de 2005, en particular el hecho de que en la votación a la que se refiere el actor no se negó el inciso octavo en cuestión sino que no se aprobó el mismo, según lo manifestó el secretario del Senado; además, en subsiguientes intervenciones de diferentes senadores se constata que se continuaba con el debate del inciso 8° acusado.

Manifiesta que con base en esas intervenciones la presidencia del Senado ordenó la conformación de una comisión accidental, con el fin de lograr acuerdos sobre temas controversiales de la reforma en comento, incluido el de la eliminación de la mesada catorce.

Indica que posteriormente en la siguiente sesión efectuada el 15 de julio de 2005, la plenaria del Senado continuó con el debate del texto del proyecto de acto legislativo, incluido el inciso 8° objeto de demanda y en esa oportunidad como resultado de la gestión adelantada por la comisión accidental esa Corporación aprobó por mayoría absoluta el aparte acusado.

Sostiene el interviniente que el acto legislativo fue efectivamente aprobado por la mayoría absoluta de la plenaria del Senado, de tal forma que al surtirse el trámite de la conciliación de los textos aprobados por las cámaras resulta perfectamente consistente que se haya adoptado el texto que finalmente aprobó esa Corporación.

3. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de pensiones y de Cesantía -ASOFONDOS-

Rodrigo Galarza Naranjo, en representación de esta entidad se opuso a las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Estima que los cargos planteados por el actor no están llamados a prosperar por dos razones: la primera, porque el recuento que hace del trámite legislativo es incompleto a tal punto que induce a error y, la segunda, por cuanto la interpretación que hace del alcance del procedimiento y facultades de las comisiones accidentales de conciliación es equívoca.

Con respecto a lo primero, expresa que está documentado y es cierto que durante la sesión plenaria del Senado celebrada el 15 de junio de 2005, el inciso impugnado fue votado y no obtuvo la mayoría calificada que exige el artículo 375 de la Constitución, pero también está documentado y es cierto que en esa misma sesión el debate no finalizó ni concluyó, pues de hecho al finalizar esa sesión se citó para el día siguiente con el propósito de continuar el mismo debate.

Sostiene que reiniciado el debate el 16 de junio de 2005, se discutió nuevamente el inciso octavo y luego de amplio consenso entre las diferentes bancadas de los partidos políticos se votó nuevamente, siendo aprobado por las mayorías exigidas por el artículo 375 de la Constitución.

Agrega que es obvio que el procedimiento de conciliación tenga lugar y sentido frente a discrepancias y que éstas se extienden a la diferencia entre los textos aprobados en ambas cámaras, los cuales pueden ser sustancialmente diferentes. Por lo que, en este contexto nada se oponía a que un asunto negado en una de las cámaras y acogido por la otra fuera finalmente adoptado con las mayorías constitucionales por ambas plenarios, a solicitud de la comisión de conciliación.

Afirma que si bien en la mencionada sesión no se alcanzó la mayoría necesaria para considerar aprobado el inciso 8° acusado, el debate

concluyó con la decisión de anunciar para la siguiente sesión la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo, lo cual aconteció el 16 de junio de 2005 cuando se discutió acerca del impacto que tendría negar la eliminación de la mesada catorce, llegando las bancadas a la decisión de votar nuevamente el inciso con un resultado de 79 votos por el sí y 9 por el no, logrando su aprobación con la mayoría exigida constitucionalmente, de lo cual se dejó expresa constancia.

Explica que la actuación del Ministro de Protección Social de solicitar la reconsideración de la votación negativa del inciso acusado tiene fundamento en el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 y anota que la plenaria del Senado está habilitada también por el artículo 178 del Reglamento del Congreso para reexaminar las diferencias que se presenten en relación con un texto en plenaria con carácter definitivo.

Considera que la única exigencia de trámite es la relacionada con el anuncio de la votación en sesión diferente, la cual efectivamente se cumplió en el presente caso.

Por lo que respecta a la supuesta violación del artículo 161 de la Constitución, sostiene que aún en el hipotético caso de que el demandante tuviera razón, el procedimiento de conciliación permite superar las discrepancias entre los textos aprobados por una y otra cámara, entendiéndose como tales las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra cámara, incluyendo las disposiciones nuevas, según lo dispone el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992.

Anota que contrariamente a lo que piensa el actor, la no aprobación del inciso impugnado constituye una discrepancia, pues por tal se ha de entender la diferencia o disenso de opiniones y agrega que aún cuando cada cámara legislativa niegue o apruebe determinados incisos durante sus sesiones, si el texto del proyecto presenta diferencias entre sí estas deben ser llevadas a la conciliación.

Según el interviniente, el texto definitivo del acto legislativo aprobado es diferente del que resultó votado en segundo debate en plenaria de cada una de las cámaras, en tanto su aprobación derivó de la función que en su momento cumplieron las comisiones accidentales de conciliación.

Agrega que como los textos aprobados por ambas cámaras eran distintos, siendo indiferente si se trata de una inclusión o eliminación de incisos o discrepancia en la redacción del texto, surgió la necesidad de convocar la comisión accidental de conciliación la cual se hizo cargo de conciliar el texto definitivo del proyecto.

Concluye que si se acepta la tesis del actor nunca sería posible citar una comisión de conciliación, pues siempre habrá fragmentos de artículos que se entenderán negados porque en la sesión plenaria no se aprueba todo el texto propuesto, por tal razón se concilian los textos a fin de determinar el más completo y conveniente para el legislador.

En su parecer, la anterior situación explica por qué la Constitución exige que los textos conciliados deban ser sometidos nuevamente a consideración de las plenarias de cada cámara y que éstas deban debatirlos y votarlos, con las mayorías exigidas, todo lo cual ocurrió en el presente caso.

4. Instituto de Seguros Sociales –ISS-

Elena Margarita Rois Garzón, en su condición de Directora Jurídica Nacional (E) del Instituto de Seguros Sociales -ISS-, intervino en la presente actuación para defender la constitucionalidad del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Advierte que el control constitucional de los actos legislativos procede únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación al trámite establecido en la Carta para su aprobación, lo cual supone que el actor tiene la carga de señalar claramente en la demanda cual fue el trámite surtido por el acto acusado, so pena de proferirse fallo inhibitorio.

Afirma que en el asunto bajo revisión el actor enuncia hechos cuya aclaración compete necesariamente al Congreso de la República, de manera que corresponde a la Corte solicitar a ese cuerpo colegiado todas y cada una de las pruebas en donde conste que el segmento acusado se encuentra afectado por vicios en su formación.

Manifiesta que una vez vista la Gaceta del Congreso N° 339 del 9 de junio de 2005, donde aparecen publicados el informe ponencia para segundo debate en plenaria del proyecto de acto legislativo y el informe de conciliación, se observa que las únicas inconformidades fueron expresadas respecto del inciso segundo aprobado por el Senado, pero en relación con el inciso impugnado no se presentó disenso de ninguno de los miembros de la comisión, máxime cuando fue aprobado el parágrafo transitorio 6°, debido a que se acogió la redacción propuesta por esa célula legislativa.

Considera que con fundamento en los antecedentes transcritos resulta

claro que el trámite de aprobación e incorporación definitiva en el texto del Acto Legislativo 01 de 2005 se surtió en legal forma, pues tanto en los textos que fueron aprobados en las comisiones de Cámara y Senado, como en el texto definitivo aprobado en el informe de conciliación, aparece incorporado el inciso 8° con la modificación pertinente respecto de la causación pensional y la inclusión del párrafo transitorio 6°, que garantiza la continuidad en el pago de la mesada catorce a las pensiones inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En escrito del 8 de noviembre del año en curso, el doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Procurador General de la Nación (E), rindió oportunamente el concepto que ordenan los numerales 2° y 4° del artículo 242 de la Constitución, en el cual solicita declarar inexecutable el inciso 8° y el párrafo transitorio 6° del Acto Legislativo 01 de 2005, *“por el vicio de procedimiento en su formación consistente en haberse realizado una nueva votación para la aprobación de dicho inciso en el último debate en segunda vuelta en plenaria del Senado de la República, cuando previamente había sido negado durante el mismo debate por no haber sido aprobado con los votos de la mayoría de los miembros de tal cámara”*.

Para el Procurador en la presente oportunidad la Corte debe integrar la unidad normativa del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, acusado, con el párrafo transitorio 6°, pues en su parecer esta norma expresamente consagra una excepción transitoria al tope máximo de mesadas pensionales que puede recibir la persona cuyo derecho se cause a partir de la vigencia del acto legislativo pertinente, *“por lo que una decisión de inexecutable del inciso 8° del mismo hace que lo regulado en tal párrafo transitorio corra la misma suerte porque, implícitamente, contiene la misma limitación pensional”*.

A continuación, el jefe del Ministerio Público hace una exposición de las razones en las que sustenta su petición, indicando que durante el segundo período del trámite de un acto legislativo su aprobación requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara, por lo cual advierte que cuando esta mayoría no se alcanza, se considera que el proyecto ha sido negado, de modo que durante el mismo debate, aquello no aprobado no puede ser objeto de una nueva proposición, discusión y aprobación.

Manifiesta que el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 deviene

inconstitucional, ya que no fue aprobado en el último debate en plenaria del Senado de la República, en segundo período, por no haber alcanzado la mayoría absoluta y en el mismo debate haberse vuelto a presentar, discutir y aprobar.

Para sustentar este planteamiento el Procurador se refiere al sentido y alcance del poder de reforma encomendado al órgano legislativo y al trámite que debe surtir toda enmienda constitucional, haciendo énfasis en la necesidad de que en la segunda vuelta el proyecto de acto legislativo cuente con la mayoría de los miembros de cada cámara.

En este contexto se pregunta el Procurador si es viable reconsiderar en el mismo debate, en segundo período, el resultado de una votación ya realizada por el Congreso en relación con un proyecto de acto legislativo, tal como aconteció con el segmento acusado del acto legislativo, a lo cual responde negativamente por varios motivos.

En primer lugar, porque en su criterio el ordenamiento constitucional no consagra la figura de reconsideración de votaciones. Sostiene al respecto que los debates son taxativos, por lo cual las votaciones en los mismos también lo son, lo cual no se puede confundir con la posibilidad de ser considerado por la plenaria de la respectiva cámara, en primer período, un proyecto de acto legislativo que hubiere sido negado en primer debate en primera vuelta (Constitución Política, artículo 159; Ley 5ª de 1992, artículo 226).

Afirma que tampoco se puede confundir la reconsideración (su prohibición) de una votación de un proyecto de acto legislativo con la enmienda de un procedimiento de votación, porque esto último lo puede efectuar el Congreso de la República con base en una orden judicial para subsanar vicios de procedimiento en la formación del acto, emanada de la competencia asignada a la Corte Constitucional en aplicación de los principios de separación funcional del poder público y de conservación del derecho.

En segundo lugar, anota que otra razón fundamental para rechazar la reconsideración de una votación es el principio de seguridad jurídica en el proceso de construcción del derecho, el cual se desnaturalizaría ya que en tal evento la sociedad no sabría a que atenerse dadas las expectativas que llegare a tener respecto del mismo.

Para el Procurador además se presentaría un problema que afectaría lo que en economía se conoce como “*el modelo del principal y del agente, aplicado en este caso al mercado de las normas*”.

En tercer lugar, advierte que al reformar la Constitución Política, los congresistas deben actuar guiados por el principio democrático consultando la justicia y el bien común y cuando esto no sucede se presenta un conflicto de intereses que compromete su conducta desde el punto de vista de la moral pública.

Considera que en estas situaciones las autoridades deben advertir y prevenir conductas que se salgan del cauce democrático y agrega que el Congreso en sus actuaciones debe ceñirse al procedimiento constituyente o legislativo, como una prenda de garantía de la democracia y del respeto a las minorías.

Por ello, opina que el resultado de una votación debe preservarse y no reconsiderarse en el mismo debate, lo que significa que un acto legislativo o una ley aprobada con este vicio de procedimiento no debe alcanzar siquiera el grado de existencia, por lo cual es obligación de la Corte Constitucional declarar su inexecutable.

Expresa que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la consecuencia de no aprobarse un proyecto de acto legislativo con el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara, es su negación o “hundimiento”.

En relación con la nueva votación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, realizada en el último debate en segundo período en el Senado de la República, sostiene que una vez negada esa disposición los parlamentarios eran concientes de la situación, tanto por las intervenciones que hubo en las sesiones del 15 y 16 de junio de 2005 como por la constancia expresa dejada por el Senador Darío Oswaldo Martínez Betancourt.

Por lo expuesto, concluye que la realización de una nueva votación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, en la Plenaria del Senado durante el segundo debate en el segundo período de trámite del proyecto de acto legislativo 034 y 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, cuando previamente no fue aprobado en el mismo debate, es contraria al artículo 375 de la Constitución Política, el cual exige que las reformas constitucionales tramitadas por el Congreso de la República, en el segundo período requieren para su aprobación el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1.- Oportunidad en el ejercicio de la acción y competencia de la Corte Constitucional.

La Corte debe inicialmente establecer si en el asunto bajo revisión la acción de inconstitucionalidad de la referencia fue ejercida oportunamente, pues según lo dispuesto en el artículo 379 fundamental, la que se dirige contra actos reformativos de la Constitución procede dentro del año siguiente a su promulgación.

Al efecto, se observa que el Acto Legislativo 01 de 2005, al cual pertenece la disposición que se impugna, fue publicado en el Diario Oficial No. 45980 de 25 de julio de 2005 y corregido mediante el Decreto 2576 del 27 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 del 29 de julio de 2005.

Por su parte, la acción fue ejercida por el demandante el 19 de julio de 2006, esto es, dentro del término señalado en la mencionada norma superior, por lo cual no ha caducado. En consecuencia, es procedente adelantar en este caso el correspondiente control formal sobre la actuación del Congreso en la aprobación de la norma acusada.

Por demás, derivado de lo anterior, resulta la Corte Constitucional competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 1° de la Carta.

2.- Lo que se debate

Según el actor, el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, atinente a la eliminación de la mesada catorce, es inconstitucional, porque habiendo sido sometido a votación y negado por el Senado de la República en sesión plenaria del 15 de junio de 2005, nuevamente fue votado y se aprobó por esa Corporación el 16 de junio del mismo año, previa integración de una comisión accidental.

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

A partir de los cargos planteados en la demanda, corresponde entonces determinar si en la aprobación del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, efectivamente se configuró el alegado defecto formal que

compromete la validez constitucional de esa disposición, para lo cual la Corte se referirá previamente (i) al significado y alcance del control constitucional sobre actos reformativos de la Carta Política por vicios de procedimiento en su formación; luego de ello se analizarán las líneas jurisprudenciales relativas a (ii) los efectos jurídicos de la votación en la aprobación de las leyes y actos legislativos, así como a (iii) la posibilidad de hacer enmiendas en el desarrollo de los debates y votaciones y conciliar discordancias de los textos aprobados en las plenarias.

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

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

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

La Corte ha expresado que el control de los vicios de procedimiento en la formación de las reformas constitucionales *“es sin lugar a dudas una de las funciones más trascendentales de la justicia constitucional, en las democracias contemporáneas”*, dado que *“...la soberanía popular hoy se expresa, en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sean un producto de una discusión pública, que haya permitido además la participación de las minorías”*.¹

De ahí que el rol del Juez Constitucional en el ejercicio de este control sea de suma importancia, pues su tarea consiste en verificar la regularidad y transparencia del proceso de aprobación de normas constitucionales, actividad que, de todas maneras, no significa exceso de ritualismo *“...ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la*

¹ Sentencia C-816 de 2004.

*democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa”.*²

Además, como bien lo ha precisado la jurisprudencia constitucional “...*si no se protege la forma de la reforma de la Constitución ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y poder constituido? Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales...*”.³

No obstante, en el trámite de las leyes (o sus proyectos) en general, así como de los actos reformativos de la 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.⁴ Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento⁵.

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 Carta⁶, 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.

² Sentencia C-816 de 2004.

³ Sentencia C-816 de 2004.

⁴ Sentencia C-473 de 2004.

⁵ Sentencia C-1040 de 2005.

⁶ Sentencia C-473 de 2004.

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”*.⁷

En concreto, dichos parámetros no sólo hacen alusión a los previstos en el Título XIII de la Carta, según lo dispone expresamente el artículo 379 superior, sino también a otras disposiciones constitucionales que sean relevantes para examinar la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma a la Constitución así como algunas disposiciones de la ley orgánica del procedimiento legislativo que resulten aplicables, en cuanto su desconocimiento conlleva la violación de la Constitución.⁸

En relación con lo anterior, cabe señalar que la Corte Constitucional ha distinguido la ocurrencia de vicios de procedimiento en la formación de las leyes (y actos legislativos), originados en la infracción de la ley de aquellos originados en la infracción de la Constitución. Pese a que, como se afirmó anteriormente, el incumplimiento de normas de rango legal relativas al trámite de las leyes y actos legislativos, debe implicar igualmente la vulneración de la Constitución, como condición necesaria para la declaratoria de inexecutable por dicha razón; se ha sostenido que en ambos supuestos, infracción de la ley e infracción de la Constitución, se configuran vicios de procedimiento. Aunque, se insiste, con entidad distinta en el caso de los primeros, si es que el vicio en cuestión no vulnera en últimas los principios constitucionales, tal como se ha explicado.

Así pues, resulta importante entender que el respeto de las normas de rango legal para el ejercicio del control de constitucionalidad, es un tópico que a primera vista parecería contradictorio. Esto, en la medida en que la definición genérica de dicho control, ha sido que éste consiste en el cotejo de disposiciones de rango legal con disposiciones de rango

⁷ Sentencia C-816 de 2004.

⁸ Sentencia C-337 de 2006.

constitucional⁹, con el fin de verificar que las primeras no vulneren las segundas. Sin embargo, hay casos en que la vulneración de una norma de rango constitucional sólo puede ser apreciada si se utiliza una ley como *norma interpuesta*. En ciertas ocasiones de la simple confrontación entre una norma constitucional (A) y la ley enjuiciada (B) no es posible apreciar la validez de esta última, pues el alcance pleno de la norma constitucional debe ser comprendido con una interpretación complementaria de ciertas leyes (C). Estas leyes que permiten determinar el alcance pleno de las normas constitucionales y de esta forma apreciar en un caso concreto la constitucionalidad de otra ley enjuiciada cumplen funciones de *parámetro complementario* o de *norma interpuesta*.¹⁰

Justamente, lo anterior define el caso del control de constitucionalidad del trámite de formación de las leyes y actos legislativos. Por ejemplo, para establecer si una determinada ley cumple las exigencias formales establecidas en el artículo 157 de la Constitución, tales como la exigencia de publicidad, el alcance de la norma constitucional debe determinarse con la comprensión de las normas de la ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso)¹¹. Lo que refuerza la conclusión ya expresada, según la cual la vulneración de los trámites propios de procedimiento legislativo que configuran vicios con entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, se pueden materializar a través de la infracción de disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992. Aunque, en este evento la justificación de la inconstitucionalidad no es propiamente la vulneración de las normas de la mencionada Ley 5ª, sino la infracción de normas constitucionales que contienen principios que pretenden garantizarse mediante los trámites establecidos en la norma de rango legal en cuestión¹².

⁹ Dentro de estas se cuentan aquellas que forman parte del Bloque de Constitucionalidad. Sobre este tema se pueden consultar las sentencias C-225 de 1995, C-191 de 1998, C-401 de 2005 y C-988 de 2005 entre otras.

¹⁰ C-577 de 2006. (FJ # 6 y 7)

¹¹ En esta hipótesis, la confrontación entre la ley enjuiciada y la ley que sirve de parámetro de interpretación complementario (Ley 5 de 1992), permite decidir si el trámite legislativo es o no conforme a la Constitución. Así, del resultado de esta confrontación entre ley enjuiciada y parámetro de comparación se podría concluir la inconstitucionalidad de la primera. O, eventualmente, podría también suceder que resulte irrelevante la contradicción entre las mencionadas ley enjuiciada y ley que sirve parámetro, pues se debe tener presente siempre el criterio consistente en la *necesaria entidad sustancial de los vicios de procedimiento*.

¹² Esto coincide justamente con el criterio según el cual, algunas normas forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido *lato* [C-191/98], pues son utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en razón a que contienen prescripciones que buscan resguardar principios contemplados en normas constitucionales.

De otro lado, el control de constitucionalidad que la Corte Constitucional ha ejercido sobre las leyes (o sus proyectos) y los actos legislativos, respecto del trámite de su formación, se ha basado en criterios que procuran la diferenciación entre este procedimiento y otros procedimientos de carácter judicial. En efecto, los pasos establecidos constitucional y legalmente para tramitar una ley o un acto legislativo, no sugieren *prima facie* el agotamiento de etapas preclusivas, cuyo incumplimiento implique necesariamente decretar la nulidad del procedimiento. Ésta, es la lógica de los procedimientos que se adelantan ante los jueces, cuya estructura describe la conformación tradicional de los debates entre ciudadanos en un despacho judicial, cual es la de un demandante un demandado.

Pero, tratándose del control de constitucionalidad de las leyes debe tenerse en cuenta que el diseño del procedimiento legislativo, y así la perspectiva de la Corte para revisar su cumplimiento, tiene como punto de partida el hecho de que dicha revisión consiste en verificar la satisfacción de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática. Y, no se refiere únicamente a la disposición de reglas preestablecidas, a partir de las cuales se entiende cumplido el trámite de formación de las leyes, sino también al establecimiento de las condiciones necesarias para el adecuado despliegue de principios tales como el de participación, respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros.

De este modo, el juez de control de constitucionalidad no puede perder de vista, que el procedimiento legislativo da cuenta también del carácter dinámico consuetudinario, propio de un órgano de carácter político. Esto es, que los requisitos formales para tramitar una ley o un acto legislativo, tienen en sí mismos y en conjunto, fines concretos en relación con la satisfacción de principios constitucionales. El Congreso de la República como órgano legislativo, acoge los principios constitucionales y procura su entera satisfacción a partir del seguimiento de las normas de carácter orgánico, que han fijado la *forma* en que habrá de ejercer su función. No se trata pues, del mero agotamiento de requisitos formales, sino sobre todo de la implementación de un procedimiento que permita engranar el cumplimiento de los fines constitucionales y afiance la legitimidad del fenómeno de creación de las normas.

En atención a lo anterior, se han matizado aspectos relativos al alcance del control sobre el procedimiento de formación de leyes y actos legislativos. Por ejemplo, la jurisprudencia ha precisado que en ejercicio de este control constitucional la Corte no puede entrar a examinar la calidad ni la suficiencia de los debates “*ni mucho menos de los*

*argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso”, toda vez que “el respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate”.*¹³

Por lo que hace al examen de irregularidades en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, la jurisprudencia¹⁴ ha señalado que al estudiar su dimensión la Corte debe agotar los siguientes pasos:

- (i) Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto reformativo de la Constitución;
- (ii) En caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley o acto legislativo;
- (iii) Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley o acto legislativo al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y
- (iv) Si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

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

4.- Efectos jurídicos de la votación en el trámite de formación de las leyes y los actos legislativos.

El artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, orgánica del Reglamento del Congreso, se refiere al debate como el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la

¹³ Sentencia C-473 de 2004.

¹⁴ Sentencia C-473 de 2004.

respectiva Corporación y agrega que el mismo empieza al abrirlo el Presidente “...y termina con la votación general”.

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

Por su parte, el artículo 122 ibídem define la votación como “...un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general”.(Se subraya)

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

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

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

*negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido” y su abstención sólo se autoriza “en los términos del presente reglamento”.*¹⁵

Producida una votación adquiere, por lo tanto, plenos efectos jurídicos, de manera que no puede volverse a repetir, salvo en caso de que haya empate, situación regulada en el artículo 135 del Reglamento del Congreso -Ley 5ª de 1992- el cual dispone que *“en caso de empate o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior, según lo estime la Presidencia”*, evento en el cual *“se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación”*.

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

*“Ahora bien, para considerar que la respectiva corporación ha tomado una decisión respecto de un asunto sometido a su consideración, se requiere que cierta mayoría de parlamentarios haya ejercido su derecho al voto, es decir, que hayan votado en sentido afirmativo o negativo, por cualquiera de los medios instituidos para ese fin. Es en ese momento en que se considera cumplido el deber de votar por parte del congresista”*¹⁶. La jurisprudencia constitucional ha considerado posible que los parlamentarios cambien el voto emitido o el sentido del mismo, *“siempre y cuando este hecho se realice antes del cierre de la votación”*¹⁷, pues justamente el cierre de la votación tiene el alcance de *“imposibilitar la emisión de nuevos votos o el cambio de sentido en los que ya se han dado”*¹⁸.¹⁹ (Énfasis del texto)

En lo que atañe a la aprobación de actos legislativos, el artículo 375 de la Constitución Política dispone que *“el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos”* y agrega que *“aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será*

¹⁵ Sentencia C-1056 de 2003.

¹⁶ Sentencia C-543 de 1998.

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ C-1040 de 2005.

publicado por el gobierno”. Advierte igualmente, que “*en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara*”. El anterior mandato se desarrolla en el artículo 119-1 de la Ley 5ª de 1992, y consiste en que se requiere mayoría absoluta para la aprobación de “*reformas constitucionales en la ‘segunda vuelta’, que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso (artículo 375, inciso 2º constitucional)*”.

La jurisprudencia ha sido exigente en el cumplimiento de la mayoría absoluta para la aprobación de las enmiendas a la Carta Política, y ha precisado que cualquier irregularidad en su votación puede llegar a constituir un vicio de procedimiento, susceptible de provocar la inexecutable del respectivo acto legislativo. Ciertamente, en sentencia C-816 de 2004²⁰, la Corte consideró que el desconocimiento de los efectos jurídicos de la votación “*equivale a una supresión de los efectos de dicha votación, que obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso*”.²¹

²⁰ Cabe recordar que en aquella oportunidad la Corte comprobó lo que llamó una “grave irregularidad” en la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2003. Esta consistió en que en la sesión del 5 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes “*levantó indebidamente la sesión y suprimió los efectos de la votación del informe de ponencia que había ocurrido ese día*”, anomalía que constituía un vicio de procedimiento “*pues afectó la formación de la voluntad democrática de las cámaras*”; la cual, no fue saneada en el trámite posterior en el Congreso, “*pues la votación del día siguiente fue la materialización de ese vicio*” y “*no es posible devolver el acto legislativo para que el Congreso subsane el vicio*”. Debido a esto “*la conclusión que debía tomar la Corte era ineludible: el Acto Legislativo tenía que ser declarado inexecutable*”.

²¹ C-816 de 2004: “*118- Por todo lo anterior, la Corte concluye que en la sesión del 5 de noviembre de 2003 existió un vicio de procedimiento, que consistió en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia, la cual no alcanzó la mayoría absoluta requerida por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta. Esa votación implicaba el hundimiento del proyecto, pero ese efecto fue suprimido por la Mesa Directiva, que levantó indebidamente la sesión precisamente para no reconocer dicho efecto. En tales circunstancias, para la Corte es claro, además, que aún si se admitiera el argumento de que no se requería una mayoría calificada para la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta – tesis que la Corte no comparte –, el vicio señalado subsiste, porque el efecto práctico de la votación habría sido de todos modos el hundimiento del proyecto, por la convicción de la Mesa Directiva y de la casi totalidad de los miembros de la Cámara que esa mayoría era necesaria, convicción que es además jurídicamente acertada.*”

119- La supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la mencionada votación es, de conformidad con los artículos 379 y 241 de la Constitución, y con la jurisprudencia uniforme de esta Corte al respecto, uno de aquellos vicios de procedimiento que provocan la inexecutable de un Acto Legislativo, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, este vicio se encuentra inescindiblemente ligado con el requisito de mayoría absoluta exigido por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de actos legislativos. Y de otro lado, la votación del informe de ponencia es un momento ineludible del proceso de aprobación de las reformas, y el propio artículo 375 exige que los actos legislativos sean debidamente “aprobados” por las cámaras. La Cámara de Representantes violó entonces uno de los requisitos establecidos por el Título XIII de la Carta para el trámite de las reformas constitucionales, puesto que desconoció que un acto legislativo necesita ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.”

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

En concordancia con lo anterior, se analizarán las posibilidades constitucionales y legales de hacer enmiendas en el desarrollo de los debates y votaciones, así como de conciliar discrepancias entre los textos aprobados en las plenarios.

5.- Regulación de enmiendas en desarrollo de los debates y votaciones, y conciliación de discrepancias entre los textos aprobados en las plenarios.

No obstante lo anterior, los efectos jurídicos de las votaciones se deben interpretar armónicamente con las posibilidades constitucionales y legales de introducir y proponer enmiendas en los debates y votaciones, así como con la función misma de las comisiones de conciliación. Así, el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, establece que en los debates en plenarios “[l]as enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes (...)”. El artículo 160 de la Ley 5ª mencionada²², regula las condiciones en que podrán presentarse las enmiendas, de las cuales el numeral 2º obra como requisito para su trámite, estableciendo (i) como plazo para presentarla hasta el cierre de la discusión, (ii) que sea por escrito y (iii) dirigida a la Presidencia, en este caso de la Plenaria.

La regla general descrita, es a su turno aplicable al trámite de los actos legislativos en segunda vuelta, que es el interés del caso bajo estudio. En efecto, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992²³ establece que en la segunda

²² “ARTÍCULO 160. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS. Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:

1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.

2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado.”

²³ Ley 5ª de 1992: “ARTÍCULO 226. Materias que pueden debatirse. En la segunda “vuelta” sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente.

El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda “vuelta”, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida.”

vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera, y que aquellas que en la misma segunda vuelta se nieguen no podrán ser consideradas nuevamente. El inciso segundo del citado artículo 226 establece textualmente: *“El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda “vuelta”, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida”*. Luego, el siguiente artículo 227²⁴ de la misma ley, remite a las reglas generales del procedimiento ordinario, aplicables al procedimiento de los actos reformativos de la Constitución en situaciones en que no resulten incompatibles. De ahí, que pueda interpretarse que la posibilidad y la regulación de las enmiendas, sean un complemento necesario al contenido normativo del artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, en lo relativo al cambio o modificación del contenido de las disposiciones de los actos legislativos en la segunda vuelta.

De otro lado, esto debe ser considerado igualmente de manera sistemática junto con las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la alternativa de incluir modificaciones a los proyectos de ley en las plenarias. Lo cual, se insiste, por virtud del artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 es en principio aplicable también al trámite de los actos legislativos. En este orden, el inciso segundo del artículo 160 constitucional, dispone que durante el segundo debate en cada cámara se podrá introducir en el proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzgue necesarias. Ha sostenido la Corte que lo anterior es viable en la práctica mediante la consideración de los principios de identidad y consecutividad, así como del sentido de las Comisiones de Conciliación. El principio de identidad, cuyo sentido es que el texto de los proyectos sea congruente con texto aprobado en el debate anterior respectivamente a lo largo del trámite legislativo, se flexibiliza en razón a que las plenarias pueden hacer modificaciones a lo aprobado en las comisiones. Pero, pese a ello se mantiene el carácter sucesivo de los cuatro debates. Esto es, no se devuelve el proyecto en virtud del principio de consecutividad. Así, la aplicación coordinada de los principios de consecutividad e identidad relativa, se presenta como la exigencia de identidad o conexidad entre los cambios introducidos y las materias consideradas en los debates anteriores.

Por su lado, las Comisiones de Conciliación de las que habla el artículo 161 constitucional, son una consecuencia lógica de la posibilidad de que en las plenarias se incluyan modificaciones a los proyectos. Esto, en tanto

²⁴ Ley 5ª de 1992: *“ARTÍCULO 227. Reglas de procedimiento aplicables. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.”*

surge la eventualidad de que existan textos distintos aprobados en cada una de las plenarias. Para ello, quedó establecido en la Constitución el mecanismo de las Comisiones de Conciliación, cuyo fin es conciliar el los textos discrepantes.

Lo que se acaba de explicar, describe lo que en materia de actos legislativos dispone el inciso segundo del artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, cuando estipula que podrán ser consideradas y debatidas modificaciones al contenido de éstos, en la segunda vuelta, *siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma.*

A la luz de lo anterior, se puede derivar una primera conclusión consistente en que en el trámite de segunda vuelta de los actos legislativos, no se excluye de plano la conformidad constitucional y legal de las modificaciones o cambios introducidos en las plenarias. Por el contrario, cuando se revisa dicho trámite en especial, el juez de control de constitucionalidad debe analizar la incidencia de cada uno de los contenidos normativos aplicables a este momento de formación de los actos reformativos de la Constitución. De esto modo, no basta con tener en cuenta únicamente, y de manera exegética, la prohibición general de discutir en segunda vuelta sólo lo presentado en la primera, por ejemplo. O, afirmar que no tienen cabida las enmiendas dentro de los trámites mismos del debate y la votación, lo que. *prima facie* se podría concluir de una interpretación de la parte final del inciso del artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, que no diera cuenta de los contenidos normativos que se han descrito. En efecto, el inciso primero del artículo 226 en mención, dispone en su parte final que aquellas iniciativas negadas en la segunda vuelta no podrán ser consideradas nuevamente. Esta prohibición, como lo acaba de aseverar esta Sala, tiene que ser tomada junto con los demás contenidos normativos aplicables al trámite de la segunda vuelta de los actos legislativos; y no puede ser interpretada de manera aislada.

En este orden, para el asunto que ocupa a la Corte Constitucional en el presente caso, conviene determinar cuándo se considera negada una iniciativa, para así establecer el momento a partir del cual se aplica la prohibición en cuestión. Distinguir igualmente, la situación en la cual se han sometido a consideración contenidos que son objeto de enmiendas, de aquella situación en que el mismo contenido se somete a consideración más de una vez. Y, establecer si la facultad de introducir enmiendas se predica únicamente de lo que se debate, y se excluye para aquello que se ha votado y no se ha aprobado.

Para responder los interrogantes anteriores, considera la Sala que es necesario adoptar un punto de vista interpretativo acorde con el tipo de requisitos que configura el procedimiento de formación de las leyes. Aquella perspectiva que permite concluir un principio tal como el de instrumentalidad de las formas, explicado más arriba, que permite entender que no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento²⁵. Esto, en tanto el procedimiento legislativo, y en consecuencia el control sobre su cumplimiento no puede apartarse del hecho *que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa*”.²⁶

Por ello, no resulta pues aceptable entender el reglamento parlamentario como se podría interpretar el Código de Procedimiento Civil por ejemplo, sino como una serie de trámites que pretenden cumplir principios constitucionales. No quiere decir esto que otros procedimientos distintos al legislativo, no pretendan dar cuenta de principios constitucionales, pero, las formas cumplen funciones distintas en los distintos procedimientos; y en general, en materia civil por ejemplo, los ritos procesales legales le dan contenido y sentido al derecho sustancial. En el caso de los trámites legislativos, ellos por sí solos no le dan sentido al ejercicio de la formación de las leyes, el sentido se lo da la misma Constitución al establecer distintas obligaciones y prohibiciones que enmarcan la organización política que ha adoptado Colombia.

Resulta entonces indispensable en el caso objeto de análisis, tomar en cuenta las consideraciones del presente acápite, junto con las relativas a los efectos jurídicos de la votación, cuyo sentido es presentado por quienes defienden la inexecutable de la disposición acusada como el punto privilegiado del análisis de constitucionalidad. El carácter abstracto del control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional, obliga al juez de control a tener en cuenta la mayor cantidad de elementos posibles para realizar el estudio de las normas. En abstracto, el Tribunal Constitucional colombiano debe acercarse a la actividad de cotejar las normas de rango legal con las de rango constitucional, para poder derivar al final alguna vulneración en concreto.

No se puede pues, perder de vista los contenidos normativos propios del trámite de la segunda vuelta de los actos legislativos, en relación con las posibilidades de introducir enmiendas durante los debates y votaciones,

²⁵ Sentencia C-1040 de 2005.

²⁶ Sentencia C-816 de 2004.

así como de modificar lo aprobado por las comisiones o en la primera vuelta. Esto, con el fin de aplicar adecuadamente la prohibición de reconsiderar en dicho trámite, aquello que se ha negado, y los consiguientes efectos jurídicos de la votación. En otras palabras, es pertinente determinar cuándo se entiende surtida la votación que niega alguna iniciativa, y así, cuándo se ha hecho uso de la posibilidad de enmendar algún contenido sometido a consideración, antes de adjudicar los efectos generales que la jurisprudencia constitucional ha dispuesto para las votaciones en el trámite legislativo.

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

Con el fin de establecer si los cargos de la demanda están o no llamados a prosperar, la Corte estima pertinente realizar un recorrido por el trámite legislativo surtido por el inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005 acusado, pues según el demandante en el octavo y último debate, realizado en la plenaria del Senado de la República los días 15 y 16 de junio de 2005, se configuró el vicio de inconstitucionalidad alegado.

Proyecto

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

PRIMERA VUELTA

Primer debate

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

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

Segundo debate

Tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (Cfr. folio 6 del cuaderno de pruebas, Cámara de Representantes), en sesión plenaria de esa corporación, celebrada el 2 de noviembre de 2004, la ponencia del proyecto de acto legislativo para segundo debate de la primera vuelta *“fue considerada y aprobada por la mayoría de los presentes”*, incluyendo la disposición atinente a la eliminación de la mesada décimo cuarta, la cual estaba contenida en el inciso quinto en el texto del artículo 1° de dicha ponencia²⁷.

Tercer debate

En el Senado de la República, la Comisión Primera Constitucional Permanente aprobó en tercer debate de la primera vuelta la eliminación de la mesada catorce, contenida en el inciso sexto de la ponencia²⁸, mediante votación nominal por 12 votos afirmativos y 3 negativos, según consta en el Acta N° 29 del 29 de noviembre de 2004²⁹ y lo certifica el secretario de dicha comisión (Cfr. folio 485 del cuaderno de pruebas, Comisión Primera del Senado de la República).

Cuarto debate

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

²⁷ Cfr. Gaceta del Congreso N° 593 del 5 de octubre de 2004, página 6.

²⁸ Cfr. Gaceta del Congreso N° 739 del 23 de noviembre de 2004, página 10.

²⁹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 32 del 7 de febrero de 2005, página 42

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

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

SEGUNDA VUELTA

Quinto debate

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

Sexto debate

En sexto debate de la segunda vuelta en la Cámara, a la citada medida correspondió el lugar del inciso 7º de la ponencia³¹, el cual fue aprobado en la sesión plenaria del 10 de mayo de 2005, con 99 votos a favor y 11 en contra, según consta en la Gaceta del Congreso N° 354 del 13 de junio de 2005 (pagina 31) y también lo certifica el Secretario General de esa célula legislativa (Cfr. folio 8 del cuaderno de pruebas, Cámara de Representantes).

Séptimo debate

En segunda vuelta, en el Senado de la República se aprobó en séptimo debate la medida en comento, a la cual correspondió el inciso séptimo de la ponencia³², el cual fue votado por partes, según consta en el Acta N° 45 de la sesión del 31 de mayo de 2005³³ y lo certifica el secretario de esa corporación así (Cfr. folio 485 del cuaderno de pruebas, Comisión Primera del Senado de la República):

³¹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 218 del 27 de abril de 2005, páginas 2 y 9.

³² Cfr. Gaceta del Congreso N° 287 del 25 de mayo de 2005, página 4.

³³ Cfr. Gaceta del Congreso N° 535 del 18 de agosto de 2005, página 32

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

Octavo debate

En el octavo debate de la segunda vuelta, llevado a cabo por la Plenaria del Senado de la República el día miércoles 15 de junio de 2005³⁴, la secretaria informó a la Presidencia de esa corporación sobre la realización de la votación del inciso 8° de la ponencia, relativo a la eliminación de la mesada catorce, así:

*“Nos encontramos, señor Presidente, para su información y antecedentes en la discusión, terminamos la discusión del inciso 8°, estamos pendientes de votación, señor Presidente”.*³⁵

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

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

A continuación interpeló el senador Mario Uribe Escobar:

“Presidente, el inciso 8° de la ponencia principal que vamos a votar por sus instrucciones, dice lo siguiente: Las personas cuyo derecho a la pensión se causa a partir de entrada en

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

³⁵ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 29.

vigencia del presente acto legislativo, no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aun cuando no se hubiere efectuado el reconocimiento.³⁶

A lo cual la Presidencia expresó:

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

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

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

*Por el Sí : 45
Por el No : 33
Total : 78 Votos
(...)*

En consecuencia, ha sido negado el inciso 8° del artículo 1° del pliego de modificaciones. [Énfasis fuera de texto]

Luego de algunas intervenciones, hizo uso de la palabra el Ministro de la Protección Social con el fin de solicitar un receso para *“reflexionar sobre el impacto del artículo que acaba de ser negado”* y *“poder revisar un poco la posición que el Gobierno cree debe tener frente a este acto legislativo, puesto que es un tema de gran interés nacional”*³⁷, a lo cual la Presidencia manifestó:

“Señor coordinador de ponentes ¿usted que piensa? Estoy consultando con el señor coordinador de ponentes, honorables

³⁶ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 30.

³⁷ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 31.

Senadores. Muy bien. Vamos a estudiarle el planteamiento al señor Ministro".³⁸

Después de escuchar algunos senadores, la Presidencia expresó que *“el señor Secretario dice que tuvo un lapsus y que quiere hacer una aclaración”*.

Intervino entonces el secretario de la corporación para señalar que *“cuando se leyó la votación del inciso 8° yo dije que había sido negado. No fue negado, lo que pasó fue que no fue aprobado, hubo decisión de no aprobación, no de negación”*.³⁹ [Énfasis fuera de texto]

Frente a esta aclaración, el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona se pronunció manifestando que *“conforme al artículo 225 de la Ley 5ª de 1992, en segunda vuelta del acto legislativo debía aprobarse por mayoría absoluta, al no haberse obtenido esa mayoría absoluta, no hubo aprobación; o sea, fue reprobado, fue negado y quería dejar esa aclaración mía respecto a las palabras del señor Secretario, para que no se vaya a presentar ninguna duda.”*⁴⁰

Más adelante, interpeló el senador Juan Fernando Cristo Bustos para expresar su voluntad de *“reabrir la discusión y a que por consenso entre todo el Senado demos una demostración de voluntad política al país”*⁴¹, propuesta que llevó a la conformación de una comisión por parte de la Presidencia del Senado de la República en los siguientes términos:

“La Presidencia designa a los honorables senadores: Samuel Moreno Rojas, Juan Fernando Cristo Bustos, Mario Salomón Náder Muskus, Ciro Ramírez Pinzón, Eduardo Benítez Maldonado, Germán Vargas Lleras, Habib Merheg Marún, Carlos Holguín Sardi, Carlos Gaviria Díaz, Carlos Albornoz Guerrero y los ponentes, para conciliar las discrepancias surgidas y entregar un informe a la plenaria sobre el inciso 8° y el parágrafo 1° del artículo 1°”.⁴²

³⁸ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 31

³⁹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 32.

⁴⁰ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 34.

⁴¹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 49.

⁴² Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 50.

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

*“Pues no sé de donde salió, no veo de donde salió esa Comisión y sí me asalta la duda de qué tan constructiva es, qué posibilidades hay en la realidad de lograr un acuerdo que sea posible sacarla tanto en Senado como en Cámara, irnos de aquí a explorar eso, dejar esto aquí una hora, dos horas, la verdad es que no le veo una gran utilidad y sí le pediría el favor de que me exonerara de formar parte de esa comisión, creo, yo, quisiera fijar más adelante la posición, nosotros hemos obrado frente a este proyecto conscientes de cual es el ideal en el tema pensional, pero conscientes también de cual es la realidad política. (...) Entonces señor Presidente, yo le ruego el favor que me exonere de forma (sic), parte de esa comisión a la que sinceramente no le veo objeto y estoy atento a poder intervenir posteriormente para volver a reiterar cual ha sido la posición con la cual hemos actuado nosotros”.*⁴³

A continuación la Presidencia decretó un receso de 30 minutos y ofreció su oficina para que se reuniera dicha comisión⁴⁴, siendo interpelada por el senador Alfonso Angarita Baracaldo sobre la competencia de la mencionada comisión en los siguientes términos:

*“Señor Presidente, es para que usted determine cuáles son las funciones de esa Comisión, cual es la competencia y qué debe hacer esa Comisión, ya hemos aprobado ocho incisos del proyecto de acto legislativo y nos faltan los párrafos transitorios y dos párrafos de la ley, señor Presidente, van a estudiar los incisos que ya fueron aprobados debidamente y ...”*⁴⁵

Frente a esta inquietud, la Presidencia respondió *“los dos incisos que han tenido dificultad honorable Senador”*, a lo cual nuevamente interrogó el congresista: *“¿cuáles son?”*, y aquella le respondió *“el inciso ocho y el primer párrafo...”*⁴⁶

⁴³ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 50.

⁴⁴ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

⁴⁵ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

⁴⁶ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 51.

En la sesión ordinaria del 16 de junio de 2005⁴⁷, se puso nuevamente a consideración de la plenaria del Senado el inciso 8° improbado en la anterior sesión. Al efecto, la Presidencia intervino para un punto de orden y manifestó:

*“(...) Aquí se está votando inciso por inciso y vamos apenas pues casi en la mitad del artículo de tal manera que lo que se buscaba fundamentalmente es un acuerdo en torno al inciso 8° y al párrafo 1° del Art. 1°, por eso señor Secretario sírvase leer la proposición que está radicada en la mesa en el sentido de reabrir la discusión...La Presidencia abre la discusión del inciso 8° del artículo 1°, concede el uso de la palabra al honorable senador coordinador de ponentes, Mario Uribe Escobar”.*⁴⁸

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

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

Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento; el párrafo transitorio nuevo que sería el complementario dice: se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del presente artículo aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año.”⁴⁹ [Énfasis fuera de texto]

A continuación interpeló el senador Jorge Enrique Robledo Castillo y preguntó *“qué artículo del Reglamento del Congreso, permite reabrir*

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

⁴⁸ Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

⁴⁹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

*articulados que ya han sido negados, incisos que ya han sido negados...”, ante lo cual la Presidencia respondió que “... no se ha reabierto la discusión de ningún artículo, puesto que estamos en la discusión del artículo 1º, que nunca se ha cerrado de tal manera que son los incisos...”*⁵⁰

Posteriormente, en la misma sesión tomó la palabra el senador Hernando Escobar Medina y propuso que “*declare de inmediato suficiente ilustración y entremos a votar*”, a lo cual la plenaria respondió impartiendo aprobación, previa invitación hecha en ese sentido por la Presidencia del Senado de la República.⁵¹

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

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

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

<i>Por el Sí:</i>	<i>79</i>
<i>Por el No:</i>	<i>9</i>
<i>Total:</i>	<i>88 Votos</i>

(...)

En consecuencia, ha sido aprobado el inciso 8º del artículo 1º, presentado por el honorable Senador ponente, Mario Uribe Escobar”.⁵²

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

⁵⁰ Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28.

⁵¹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 41.

⁵² Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 42.

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

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

La pregunta la formuló el Senador Robledo, la formuló mal, porque él habló de artículos, yo hablo de normas jurídicas. Efectivamente las competencias que tiene el Congreso son unas competencias regladas, por mandato constitucional y legal y, en el reglamento no existe ninguna norma que faculte al Congreso realizar la reapertura de los debates cuando ya se han clausurado a través de una votación en cualquier sentido.

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

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

Este caso fue muy conocido y ocurrió en la Cámara de Representantes porque se interrumpió la votación de ese Acto Legislativo y, yo he concluido que si una votación no puede interrumpirse, menos se puede revocar, leo solamente un renglón, de otro lado dice la sentencia, "el Reglamento del Congreso no autoriza que si se ha realizado una votación sobre un informe de ponencia o un artículo" yo hablo de

norma jurídica, porque estamos hablando de párrafo y de incisos "dicha votación pueda ser repetida ulteriormente por lo cual la Cámara carecía de competencia para adelantar una nueva votación".

*Obviamente como el caso es muy especial y hay muchos intereses en este proyecto, en un sentido o en otro, lo que aspiramos señor Presidente es que la honorable Corte Constitucional, clarifique de una vez por todas si realmente se pueden reabrir las votaciones una vez que ellas se hayan realizado y que lo haga la Corte, pues obviamente a través de una sentencia con fuerza de cosa juzgada constitucional, muchas gracias señor".*⁵³

El anterior recorrido por el trámite legislativo del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, permite advertir que en su aprobación se presentó una situación poco usual, como quiera que habiendo sido improbadamente una propuesta normativa de un inciso de un artículo, en el octavo debate surtido en la plenaria del Senado de la República el día 15 de junio de 2005, por no contar con la mayoría calificada exigida en el artículo 375 de la Constitución, fue votada y aprobada con una modificación por esa misma célula legislativa con 79 votos a favor y 9 en contra. Esta situación, que no es común, en suma no implica *per se* una causal de inexecutable como lo plantea el demandante y los intervinientes que acogen sus argumentos.

Como se analizará enseguida, el evento reconstruido del trámite del aparte normativo demandado del acto legislativo, no tiene para la Corte entidad constitucional suficiente para calificarse como un vicio de procedimiento que afecte la constitucionalidad de la mencionada disposición.

7.- Constitucionalidad del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Para la Corte Constitucional, el hecho consistente en que en el trámite del inciso 8° del acto legislativo 01 de 2005, se haya votado una parte de su contenido y no se haya aprobado, y luego se haya votado nuevamente con una adición determinante y se haya aprobado por la mayoría requerida por la Constitución, no configura un incidente en el procedimiento con entidad suficiente para declarar su inexecutable. Esto al menos por dos razones. La primera, porque el contenido

⁵³ Cfr. Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 43.

inicialmente votado en disfavor de su aprobación, es distinto al segundo contenido que efectivamente se aprobó, y que en última forma parte del acto reformativo de la Carta. Y, segundo, porque la Corte Constitucional ha establecido una interpretación de las normas relativas a los requisitos de formación de las leyes, según la cual bajo ciertas circunstancias es posible reabrir el debate sobre iniciativas que no se aprueban en las Corporaciones legislativas.

Respecto de lo primero vale decir que, el contenido que no se aprobó inicialmente, relativo al inciso 8° del acto legislativo en mención, tenía el alcance de eliminar totalmente la mesada catorce. Y, como ese era su alcance, eso fue justamente lo que no se aprobó por parte de la Plenaria del Senado. De otro lado, el contenido que se sometió a votación al día siguiente, relativo al mismo inciso, tenía por el contrario el alcance de eliminar la mesada catorce salvo a aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año. Esto quiere decir que hubo una decisión negativa respecto de un texto, pero una positiva respecto de otro texto sobre el mismo tema. Para la Corte no es igual la identidad temática, que la disparidad de regulaciones sobre un mismo tema. Y, lo que prohíben las disposiciones sobre el trámite de formación de las leyes y actos legislativos, es retomar la votación sobre una regulación ya votada y rechazada. Pero, no se prohíbe a los congresistas, en el trámite legislativo, proponer, discutir y votar distintas alternativas de regulación sobre un mismo tema.

Para mayor ilustración se presentarán los textos de los que se desprenden los dos contenidos normativos descritos, en un cuadro:

Primer contenido normativo sometido a votación	Segundo contenido normativo sometido a votación
<i>Las personas cuyo derecho a la pensión se causa a partir de entrada en vigencia del presente acto legislativo, no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aun cuando no se hubiere efectuado el reconocimiento</i>	<i>Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de 13 Mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento (...), se exceptúan (...) aquellas personas que perciban</i>

	<i>una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año.</i>
--	--

Como se ve, es errado afirmar que se votó lo mismo dos veces. Una cosa es manifestar el asentimiento o disentimiento político, sobre la prohibición total de la mesada catorce, y otra distinta prestarlo a su prohibición con la salvedad que se introdujo. Los Congresistas tuvieron objetos de análisis distintos cuando votaron uno y otro contenido, tal como se expresó en la segunda votación.

Por ello esta Sala considera que la perspectiva de análisis del evento sucedido con la votación del inciso demandado, no debe ser la que se adoptó por parte de quienes lo consideran inconstitucional, en el sentido que se reabrió la votación de una iniciativa ya negada. Por el contrario, como se acaba de mostrar, la Corte Constitucional considera que el evento en mención debe ser interpretado como una enmienda que se le hizo al contenido normativo que en un principio –y seguramente por su mismo alcance- no fue aprobado. Y que, precisamente porque se modificó su alcance después, fue reconsiderado y aprobado.

El sentido pues de las enmiendas, como se explicó en el acápite pertinente, es hacer modificaciones que redunden en la posibilidad de que las iniciativas se aprueben. Como se dijo, el procedimiento legislativo no es un proceso judicial con la conformación demandante y demandado, con la lógica de etapas preclusivas cuyo agotamiento insatisfactorio por parte de alguno de ellos, procura su sanción por negligencia.

En gracia de discusión se podría decir, que el anterior argumento no tiene cabida en la medida en que las enmiendas sólo son viables hasta el cierre de la discusión, de conformidad con el numeral 2° del artículo 160 de la Ley 5ª de 1992. Lo cual, traslada la pregunta a si cuando se votó el contenido del inciso demandado con la modificación con la cual se aprobó, ya se había cerrado la discusión. Esta Sala considera que no, pues justamente, en la reconstrucción del trámite de aprobación objeto de estudio, se determinó que luego de la votación desfavorable, siguieron intervenciones al respecto, que tuvieron como corolario la invitación del Ministro de Protección Social a un receso para “*reflexionar sobre el impacto del artículo que acaba de ser negado*” y “*poder revisar un poco la posición que el Gobierno cree debe tener frente a este acto legislativo,*

*puesto que es un tema de gran interés nacional*⁵⁴. Esto indica sin duda que la discusión no se había cerrado; además, entre otras cosas, porque si ello no hubiese sido así, se hubiera avanzado en el debate y la votación de los demás incisos y el parágrafo del mencionado inciso 8° del acto legislativo objeto de análisis, situación que no ocurrió.

Lo anterior es un argumento adicional que le permite concluir a la Corte Constitucional, que en el caso concreto no se agotó la secuencia de hechos que permita afirmar que el debate culminó. Pues, como se acaba de referir, no se avanzó hacia la votación del texto de las demás proposiciones normativas, en razón a la conciencia de la mayoría de los miembros de la célula legislativa de que inciso 8° en cuestión, debía tener un contenido diferente al que fue negado. Por ello, su falta de aprobación no debe necesariamente interpretarse en el sentido de que se buscaba su supresión.

En apoyo de lo explicado, esta Sala encontró que la Presidencia expresó que el señor Secretario había tenido un *lapsus* por lo cual haría una aclaración. Intervino entonces el secretario de la corporación para señalar que: “cuando se leyó la votación del inciso 8° yo dije que había sido negado. No fue negado, lo que pasó fue que no fue aprobado, hubo decisión de no aprobación, no de negación.”⁵⁵ Por supuesto el sentido de la anterior aclaración es que en el trámite legislativo no es lo mismo declarar que una iniciativa se ha negado, a declarar que no ha sido aprobada. En el contexto de los trámites de los actos legislativos en la segunda vuelta lo primero implicaría que no se puede reconsiderar lo negado, y lo segundo que no se ha cerrado la discusión.

Frente a lo anterior considera la Sala Plena que existen más razones para concluir que en efecto se incurrió en un error involuntario y que en realidad no existió la intención de cerrar la discusión. Como primera medida así se manifiesta por parte de la Presidencia y del Secretario de la Corporación legislativa, y no habría porque presumir la mala fe. Por demás, el modo de interpretar las formas propias de los trámites legislativos no puede incluir semejante exegética, que impida aclarar el sentido de una manifestación oral en medio de un debate político.

De otro lado, como se explicó también mas arriba, el procedimiento legislativo no puede ser considerado como el resultado de un simple agregado de actos formales sin un fin particular, sino ante todo, como un conjunto de actuaciones en el cual se reconozca y pondere la importancia

⁵⁴ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 31.

⁵⁵ Cfr. Gaceta del Congreso N° 476 del 3 de agosto de 2005, página 32.

de principios constitucionales en su realización. En este sentido se ha pronunciado esta corporación, al señalar que las normas constitucionales sobre elaboración de las leyes “...son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos”.⁵⁶

De ahí, que la conclusión no pueda ser que la intención de quienes dirigieron el debate y la votación en cuestión, fue hacer caso omiso a los efectos de la votación. Ello no es coherente con lo que verificó la Corte, en el sentido de establecer que aquello que no se aprobó, y sobre lo cual existía duda de si se pretendía por parte del legislador hacer nugatorios los efectos de la votación, no fue lo que después se sometió a votación. Y no lo fue, se insiste, porque se modificó su alcance significativamente. No se trató, como se acaba de mostrar, de una enmienda de la redacción o de errores tipográficos, sino de una de fondo que alteró el contenido normativo de la disposición. Si la intención del legislador hubiese sido burlar los efectos de la votación, a juicio de la Corte, lo sometido a votación la segunda vez, relativo a la eliminación de la mesada catorce, tendría que haber tenido el mismo alcance de lo primero que no fue aprobado.

Respecto de lo segundo, esto es, la posibilidad de reabrir el debate sobre iniciativas que no se aprueban en las Corporaciones legislativas, vale señalar lo establecido por esta Corte en sentencia C-140 de 1998. Allí se sostuvo que a la posibilidad de reabrir el debate sobre una norma no subyacían los mismos requisitos exigidos para aprobarla⁵⁷. Esto avala el hecho que a raíz de las intervenciones posteriores a la primera votación, y la consiguiente intervención del Ministro de Protección Social que se ha citado, se encuentre válida la posición de la Presidencia de la Plenaria del Senado de aclarar que la iniciativa no había sido negada sino no aprobada y en consecuencia la discusión no se consideraba cerrada. Para ello, la Presidencia de la plenaria optó por el mecanismo de la Comisión de Conciliación, pues éste procura la posibilidad de aprobar una enmienda, que hizo del texto uno distinto del aprobado en la otra plenaria, y por ello la Sala no encontró reparo a su conformación. Así, no resulta aceptable el argumento según el cual para votar la iniciativa negada con su respectiva modificación, debió mediar la aprobación de la mayoría de la Plenaria en cuestión. Con esto queda sin sustento la presunta vulneración del artículo 161 de la Carta.

Se puede agregar también, que como en el presente caso se encontró que

⁵⁶ Sentencia C-737 de 2001.

⁵⁷ C-140 de 1998: “conviene aclarar que la solicitud de reabrir el debate de un artículo no requiere de su aprobación por mayoría absoluta, pues se trata de una determinación distinta e independiente del contenido de la norma que se propone analizar nuevamente.”

aún no había concluido el debate general en torno del proyecto de acto legislativo, toda vez que la plenaria del Senado había decidido votar por partes dicho proyecto, tal como lo afirmó la Presidencia del Senado a la inquietud de un Senador⁵⁸, se puede concluir que de conformidad con los artículos 94 y 134 del Reglamento del Congreso (Ley Orgánica 5ª de 1992), se requiere de una votación general sobre el articulado para declarar cerrada la discusión y la votación, situación que no se dio. Lo anterior, debido a que la votación de la totalidad del artículo no se había dado, sino sólo de algunos incisos. Así, al proseguir el debate sobre el proyecto de acto legislativo en la sesión del 16 de junio de 2005, se discutió una propuesta relativa al inciso 8º que obtuvo un amplio consenso y terminó por ser aprobada por la mayoría absoluta exigida por el artículo 375 de la Constitución, con lo cual se refuta su supuesta vulneración.

Se podría pensar también que el Reglamento del Congreso en su artículo 135 sólo autoriza repetir una votación en caso de empate o igualdad, y que esta situación no se dio en el presente caso, como lo alegan algunos intervinientes. Pero, lo cierto es que la Corte ha demostrado que precisamente no se trata de una repetición de la votación, pues lo que se votó una y otra vez fue distinto. En dicho sentido es errado afirmar que se votó dos veces la eliminación de la mesada catorce, que es la interpretación de quienes encuentran configurado el supuesto vicio de procedimiento alegado en la demanda. Es errado, porque a juicio de esta Sala Plena, en la segunda votación se aprobó la eliminación de la mesada catorce salvo en los casos de personas que percibieran 3 o menos salarios mínimos y que su pensión se causara antes de una fecha determinada. Lo que en definitiva es distinto a haber votado la eliminación total de la mesada catorce.

El anterior argumento es pertinente también, para quienes en defensa de la inexecutable de la norma demandada, afirmaron que el presente caso es igual al que se revisó mediante la sentencia C-816 de 2004⁵⁹. Lo anterior, pues en opinión de éstos, a semejanza de lo que se estudió en esa providencia, en la presente oportunidad se pretendió presuntamente anular los efectos de una votación, no interrumpiendo esa actuación como en aquella ocasión, sino esta vez a través de una nueva, surtida en la misma cámara legislativa -el Senado- sin previo debate y a través de

⁵⁸ El senador Jorge Enrique Robledo Castillo preguntó “*qué artículo del Reglamento del Congreso, permite reabrir articulados que ya han sido negados, incisos que ya han sido negados...*”, ante lo cual la Presidencia respondió que “*... no se ha reabierto la discusión de ningún artículo, puesto que estamos en la discusión del artículo 1º, que nunca se ha cerrado de tal manera que son los incisos...*”. [Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005, página 28]

⁵⁹ En dicha sentencia esta Sala Plena declaró la inexecutable del llamado “Estatuto Antiterrorista”.

un procedimiento que no está regulado en el Reglamento del Congreso, situación que afectaría la formación de la voluntad de esa célula legislativa.

Como se vio, no hay lugar a que se afirme que en el presente caso se pretendió desconocer los efectos de una votación. Por el contrario se podría afirmar que aquello que se votó en la primera votación, y que arrojó como resultado la no aprobación de la eliminación total de la mesada catorce, tiene aún efectos, en la medida en que por vía del acto legislativo demandado, dicha eliminación no se dio. Por ello es errado sostener que el presente caso debe estar bajo la línea jurisprudencial de la sentencia C-816 de 2004, en cuanto a la *subregla* según la cual se configura un vicio de procedimiento insubsanable cuando se pretende desconocer el resultado y efecto de una votación en una corporación legislativa. Siendo ello cierto -se insiste- también lo es que en el presente caso no se configuró el supuesto de desconocimiento de una votación, tal como se ha explicado.

De esto modo, y habiendo sido claro que la inconstitucionalidad presentada a la Corte Constitucional, radicaba en el supuesto desconocimiento de los efectos jurídicos y fácticos de la primera votación, pues a través de la segunda votación presuntamente se ignoraban deliberadamente y sin mayor explicación los resultados de dicha primera decisión; queda con lo anterior desvirtuada la acusación de inconstitucionalidad, por lo cual Corte Constitucional declarará, por el cargo estudiado, la exequibilidad del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado en la presente sentencia, el inciso octavo del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 de 2005, *“Por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política”*.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado
CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA
Magistrado
CON SALVAMENTO DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ
Magistrada
AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General