



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 989

Bogotá, D. C., martes, 30 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**PONENCIA SEGUNDO DEBATE PRIMERA  
 VUELTA AL PROYECTO DE ACTO  
 LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2010  
 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2010

Honorable Senador

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa ratificación como ponentes que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República a través de su Presidente honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, una vez aprobado en primer debate de la primera vuelta a la reforma constitucional de la referencia, de la manera más atenta, por medio del presente informe y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo, *por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*, de origen gubernamental.

**1. Antecedentes**

El día 20 de julio de 2010, el Gobierno Nacional, por conducto del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época, doctor Óscar Iván Zuluaga Escobar, en compañía del designado para remplazarlo en el actual Gobierno, doctor Juan Carlos Echeverry radicaron en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de acto legislativo que inicialmente se denominó *por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*, de

conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

**2. Trámite y propuestas consideradas por la Comisión Primera de Senado en primer debate**

El presente proyecto de reforma constitucional surtió los dos debates correspondientes ante la Cámara de Representantes, en su primera vuelta, luego de profundos debates sobre la concepción de esta reforma, que establece a rango constitucional el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

Los honorables Representantes a la Cámara aprobaron el proyecto de acto legislativo que allí se radicó con el número 16 de 2010 Cámara, con modificaciones al texto originalmente presentado por el Gobierno Nacional, cambios que obedecieron a las inquietudes y discusiones que se suscitaron, tanto en la Comisión Primera como en la Plenaria de esa Cámara.

Igualmente, se celebraron foros, en los cuales, los participantes expresaron sus posiciones en relación con la propuesta de reforma, algunas de las cuales inspiraron las modificaciones introducidas en los dos primeros debates de la primera vuelta.

Una vez asume conocimiento el Senado de la República la Mesa Directiva de la Comisión designa como ponentes a los honorables Senadores **Roberto Gerlén Echeverría** por el Partido Conservador Colombiano, **Juan Fernando Cristo Bustos** del Partido Liberal, **Jorge Eduardo Londoño Ulloa** Partido Verde, **Juan Carlos Rizzeto L.** Partido de Integración Nacional, **Néstor Iván Moreno R.** Polo Democrático y **Juan Carlos Vélez Uribe** (Coordinador de Ponentes) Partido de la U.

A la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera de Senado, mediante Resolución nú-

mero 3 del 3 de noviembre de 2010, el jueves 11 de noviembre de 2010 en el Salón de Sesiones de la Comisión compareció solo uno de los ciudadanos inscritos.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992 iniciamos consignado que el distinguido Senador **Jorge Eduardo Londoño Ulloa** presentó informe negativo solicitando el archivo de la reforma, sostiene que la sostenibilidad fiscal ya existe en el ordenamiento jurídico colombiano y se palpa en las Leyes 617 de 2001 (mediante la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público) y 819 de 2003 (por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones) las cuales se integran al cuerpo orgánico presupuestal que rige el comportamiento de la Hacienda Pública; que el proyecto en su curso por la Cámara de Representantes, llega a la Comisión Primera del Senado de la República bajo la categoría de “instrumento, marco, principio” pero que ni como principio, ni como derecho, ni como marco, la Sostenibilidad Fiscal resulta admisible; afirma el ponente que esta estructura restrictiva de la actividad estatal no se compadece con el núcleo esencial del acuerdo básico que llamamos Constitución Política, no desarrolla sino que resquebraja la moldura constitucional que el constituyente Primario estableció como inmodificable.

Cita al filósofo contemporáneo Robert Alexy, al referirse a los principios y los derechos fundamentales “Si los principios constitucionales y los derechos fundamentales, al decir de Robert Alexy, son normas y posiciones adscritas a una disposición de derecho fundamental y si dichas disposiciones son las proposiciones de la Constitución, su fundamentalidad, efecto vinculante y peso relativo constitucional, dependen de la fidelidad en la realización de tales proposiciones” por tanto según el honorable Senador Londoño Ulloa considera que aceptar la sostenibilidad fiscal como derecho o principio, indistintamente, se estará en presencia de una posición que restringe la optimización de los derechos fundamentales porque convierte un criterio de valoración (el de la posibilidad fáctica) en un imperativo de realización; es decir que la viabilidad económica del reconocimiento de un derecho no será una consideración adicional sino un deber de armonización para el funcionamiento del andamiaje estatal. Esta proposición fue debatida y negada por la Comisión.

Por su parte el también designado ponente honorable Senador **Néstor Iván Moreno Rojas** presentó igualmente informe negativo, sostiene entre otras que no comparte el objetivo de elevar a derecho y ni tan siquiera a principio Constitucional, una de las condiciones de las finanzas públicas, como lo es la sostenibilidad fiscal, que no fue bien definida en la iniciativa gubernamental, no hay consenso de sus bondades a nivel de teoría económica, ni tampoco se demuestra ser una condición indispensable y necesaria para avanzar en los derechos ambientales, económicos, sociales y culturales que establece nuestra Carta Política; considera que el PAL acaba con el Es-

tado Social de Derecho que establece nuestra Carta Política, los derechos fundamentales y su protección a través de la acción de tutela, y deja según él, por fuera los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación, que han venido siendo reconocidos fundamentalmente por la jurisprudencia en aplicación del mandato constitucional del Estado Social de Derecho. Esta proposición fue debatida y negada por la Comisión.

De otro lado, el honorable Senador **Juan Fernando Cristo Bustos** ponente designado también presentó ponencia negativa, sostiene entre otras que este proyecto se encamina a limitar la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los derechos económicos y sociales previstos en la Constitución de 1991. El Estado Social de Derecho consagrado por la Asamblea Nacional Constituyente sería según el ponente “recortado drásticamente” con una interpretación amplia del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, a pesar de que allí se modificó el contenido para convertir la sostenibilidad fiscal en un principio y no un derecho como se pretendía originalmente, que elevar a rango constitucional este concepto no le parece conveniente, en la medida en que los mismos objetivos que busca legítimamente el gobierno con la iniciativa se pueden lograr a través de la ley denominada de regla fiscal que se tramita actualmente por las Comisiones Económicas.

Respecto de las implicaciones del proyecto, señala que no es claro quién decide si ciertos gastos van en contravía del derecho a la sostenibilidad fiscal, se crea así un “marco” que limita el presupuesto, el plan y todas las leyes, sin que sea claro quién adopta ese marco, quién lo interpreta y quién lo aplica y bajo qué grado de discusión democrática. Lo mismo se aplicaría a las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en múltiples ámbitos bien conocidos; que no es claro cuál es el alcance del deber de que las Ramas del Poder Público colaboren armónicamente a lograr la sostenibilidad fiscal.

Según el honorable Senador Cristo este proyecto de reforma va en contravía de Estado Social de Derecho, cuyo eje central son la eficacia de los derechos fundamentales y los derechos sociales y económicos; modifica la jerarquía natural de sus principios, y “constituye una sustitución de la esencia de nuestra Constitución, que subordinaría los derechos y su garantía a la consecución de los fines económicos del Estado”. Esta proposición fue debatida y negada por la Comisión.

Debemos destacar que el Partido Liberal Colombiano señala en su comunicado a la Opinión Pública de fecha 24 de noviembre, lo siguiente:

1. El Partido Liberal Colombiano comparte el espíritu del proyecto que busca que el país tenga un presupuesto equilibrado y unas finanzas públicas sanas, pero no coincide con la idea de cambiar la Constitución Nacional como mecanismo para lograrlo.
2. El Partido Liberal le ha insistido al Gobierno que este mismo propósito se puede alcanzar a través de la Ley de Regla Fiscal que se ha venido deba-

tiendo y que el liberalismo apoya, sin necesidad de introducir un cambio estructural a la Carta Política como el que se contempla en la iniciativa.

3. Durante el debate del miércoles 24 de noviembre, la Bancada Liberal solicitó formalmente al Gobierno aplazar la votación y buscar una concertación sobre la base de las coincidencias en el objetivo final.

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

5. Celebramos que la sesión de hoy (24 de noviembre de 2010) en la Comisión Primera del Senado abra un debate nacional sobre esta iniciativa que es de vital importancia para el país y que hasta el momento no había sido objeto de mayores análisis en distintos sectores de la opinión y la academia.

“Es una controversia conceptual e ideológica de fondo que nos debe permitir con ánimo constructivo, llegar a una solución que garantice este propósito de sostenibilidad fiscal sin vulnerar los derechos alcanzados por nuestros ciudadanos ni modificar el Estado Social de Derecho previsto en la Constitución de 1991” Partido Liberal Colombiano, noviembre 24 de 2010.

### **3. Texto aprobado en primer debate primera vuelta en Comisión Primera del honorable Senado de la República**

De acuerdo con lo anterior, el texto aprobado por la mayoría de la honorable Comisión Primera de Senado el pasado 25 de noviembre de los corrientes fue la ponencia suscrita por el insigne Senador **Roberto Gerlén Echeverría** y el honorable Senador **Juan Carlos Vélez Uribe**, el texto es el siguiente:

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

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

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

va y programática los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

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

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

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

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

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

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

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

### **4. Consideraciones sobre el proyecto de acto legislativo para la Plenaria del honorable Senado de la República**

Como se observa, el Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2010 Cámara que se encuentra ahora en consideración de la honorable Plenaria del Senado de la República con el Radicado 19 de 2010 Senado, ha sido objeto de un amplio análisis y argumentación por parte de una y otra Cámara, de ahí se puede deducir incluso del amplio debate sobre la modificación del epígrafe, que corresponde a que inicialmente se forjó que a la sostenibilidad fiscal como un derecho para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, y ahora se trata de “un principio que debe orientar la colaboración armónica de todas las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias”.

#### **4.1 Necesidad del proyecto**

Hoy cuando leemos en los diarios que Irlanda enseñó la bandera blanca y se convirtió, tras Grecia, en el segundo país en solicitar el rescate –de más de 80.000 millones– ofrecido por la Unión Europea,

todos pensamos que los mercados se calmaran de inmediato “para eso se creó un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera armado con 700.000 millones de euros”, pero nada de eso ha pasado.

Dos días después de que el *Tigre Celta* (Irlanda) fuese intervenido con una infusión financiera por Europa, el contagio se extiende por sus dos víctimas más débiles: Portugal y España. Portugal tiene una equis en todas las apuestas de los analistas para ser el próximo país rescatado.

En esos altares se ponen siempre las mismas ofrendas: bajadas de las pensiones, subidas de impuestos, recortes de ayudas públicas, despidos de miles de funcionarios, retirada de las inversiones, incrementos de la edad de jubilación... los templos europeos rebosan hasta el *overbooking*. Así, Reino Unido recortará 95.000 millones de euros en sus presupuestos; Italia, 24.000 millones de euros; Grecia, otros 30.000 millones; España, 15.000 millones; Irlanda otros 15.000 millones, etc. La lista es interminable.

El mercado colombiano no es ajeno a las pérdidas que la situación de Irlanda y la eurozona causan a nivel global, el índice accionario IGBC cayó un 1,46% a 14.708 unidades, con negocios por 131.973 millones de pesos; Las principales caídas en la bolsa se registraron en las acciones de las petroleras Pacific Rubiales y Ecopetrol, que perdieron un 1,24 por ciento a 55.580 pesos y un 1,59 por ciento a 4.035 pesos, respectivamente. Las acciones de la cadena de Almacenes Éxito, bajaron un 2,64 por ciento a 22.900 pesos y las del Banco de Bogotá se desvalorizaron un 3,96 por ciento a 51.380 pesos.

Empezando el año 2009, la deuda externa del país, estaba en un 19% del PIB Nacional, pero al terminar este año, la deuda ya representará aproximadamente el 24% del PIB, según un boletín del Banco de la República.

Este incremento del aproximadamente 5% porcentuales de la Deuda Externa respecto al Producto Interno Bruto en un año, nos muestra que las obligaciones del país en nivel externo ascendieron en 1 año en un 15.5%, situación preocupante, dado que el país el año pasado no se endeudó con bancos internacionales y los bonos que emitió tanto en el corto como largo plazo, no fueron hechos con tasas de interés altas que den soporte a un incremento tan alto.

Por eso es necesario este proyecto que busca la sostenibilidad fiscal; es un reto significativo para la recuperación de las finanzas públicas colombianas, necesitamos apuntalar la recuperación económica, en busca de fortalecer las perspectivas de crecimiento y empleo, el mundo vive una “coyuntura crítica” en la que debe garantizarse firmemente la recuperación global y en la que hay que afrontar ahora retos económicos y riesgos.

Los países ricos y emergentes indicaron que los problemas de deuda en Europa demuestran la importancia de unas finanzas públicas sostenibles y el apuro en establecer la sostenibilidad fiscal”, el G20 en un reciente comunicado señala que “Los países con serios desafíos fiscales necesitan acelerar el ritmo de

consolidación. Aplaudimos los recientes anuncios de algunas naciones para reducir sus déficits en 2010 y fortalecer sus marcos fiscales y sus instituciones”.

#### 4.2 Distinción entre principio constitucional y Derecho Fundamental

En la clásica Sentencia T-406 de 1992 mencionada ampliamente en el primer debate en Comisión, se hace una importante distinción entre la parte orgánica y la parte dogmática de la Constitución, distinción que permite establecer unos criterios de ponderación de la misma Carta al momento de su interpretación.

Según la Corte: “la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los Derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La Carta de Derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”.

De lo dicho, resulta que el límite del poder originario está dado por los contenidos materiales plasmados en los Principios y Derechos fundamentales, comprendidos en la Carta bajo la estructura de normas de textura abierta. Ver Sentencia T-406/92 M. P. Ciro Angarita Barón.

Los principios representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener o no consagración explícita. Todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar, el objetivo con este proyecto es alcanzar la sostenibilidad Fiscal.

Por ende es clave que el catálogo axiológico de la sostenibilidad fiscal se estructure dentro de nuestro sistema jurídico constitucional como un Principio, pues aquí se encuentra el vínculo entre Derecho, los fines del Estado previsto en el artículo 2 de la Constitución y la Política de la prosperidad democrática. Lo interesante, que pretendemos demostrar a lo largo de esta ponencia, es que dicho catálogo axiológico, no se encuentra plasmado, de manera principal en las reglas positivas de los códigos, sino principalmente en los Principios Fundamentales de que trata el Título I constitucional.

El principio de la sostenibilidad fiscal tendría a partir de ahora rango constitucional, por ende normas jurídicas superiores con carácter programático, pero pese a su consagración como norma positiva artículos 334, 336 y 339, este nuevo principio no puede concebirse como agregados simbólicos o puramente retóricos, muy por el contrario representan un conjunto de propósitos a los que debe orientarse la actuación del Estado, propósitos que constituyen además la base normativa para el Estado Social de Derecho. De aquí que al establecerse en forma normativa el “Principio de la Estabilidad Fiscal”, no simplemente se está diciendo que este está sometido al imperio de la ley en sentido formal, sino que di-

cha noción apareja el sometimiento a otras fuentes de Derecho que amplían la noción de ley en sentido material.

La razón de su consagración como Principio y no como Derecho radica en su armonía con otro principio constitucional el de la “prevalencia del interés general”, por su parte los “derechos” están estrechamente vinculados o íntimamente unidos a la persona, individualmente considerada.

Desde el punto de vista de los principios constitucionales como fuentes generales del Derecho colombiano, debemos concluir que los Principios Generales del Derecho son fuente hecha de carácter principal en el Derecho Colombiano, las que sin embargo no han sido utilizadas por los operadores jurídicos, pese a que el sistema los admite como una herramienta conceptual válida para decir el Derecho vigente. Y ello ocurre así, por que en la conciencia legal de los operadores jurídicos colombianos, existe una repulsa, un atávico temor a considerar como Derecho todo aquello que provenga de fuentes no formales. Se trata en últimas de una cultura jurídica impregnada al extremo de un respeto al conceptualismo y el tenor literal de la norma, que solo entiende el Derecho como expresión de normas positivas; reflejando un enorme temor en aplicar fuentes de Derecho alternas basadas en hechos y no en actos jurídicos, pues se cree que esto desarticula.

La discusión iusfilosófica entre “Normas y Principios” se percibió durante el primer debate, esta discusión aparece íntimamente ligada al jusnaturalismo; concretamente, a la distinción entre el derecho escrito, contingente y establecido como tal dentro de nuestra Constitución (DERECHOS FUNDAMENTALES), y el derecho universal, necesario y simplemente reconocido por los hombres en ese carácter (PRINCIPIOS RECTORES). A través de intervenciones tan elocuentes como la de los honorables Senadores Jorge Londoño, Jesús Ignacio García, Luis Carlos Avellaneda pudimos conocer el alcance de las concepciones constitucionales principistas o no principistas de iusfilósofos contemporáneos tales como Radbruch, Villey, Dworkin, Hart, Bobbio, Robert Alexy y John Finnis, entre otros.

De todos ellos, es preciso traer aquí brevemente los enunciados de los dos juristas de los principios más salientes de la era iusfilosófica contemporánea, estos son, Ronald Dworkin y Robert Alexy. Por cuanto para Dworkin un principio en sentido estricto es “un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.

Para Alexy, dentro de un sistema jurídico de tres niveles, compuesto por reglas, principios y procedimiento, los principios son considerados como mandatos de optimización. Así, afirma el catedrático de la Universidad de Kiel: “(Los principios son mandatos) en tanto pueden ser satisfechos en grados diferentes y la medida de su satisfacción depende de esas posibilidades jurídicas que están determinadas

no solo por reglas, sino también por otros principios opuestos (...) Los principios no son simplemente normas vagas, sino que ellos plantean una tarea de optimización”.

La gran diferencia con Dworkin, es que para Alexy los principios son en sí mismos normas, no están por fuera del Derecho. Así, este filósofo explicó que la Constitución alemana positivizó dos principios tradicionales: el Estado Liberal y el Estado Social. Es decir, que para él las constituciones modernas solucionan el problema, ya que incluyen directamente a los principios morales en sí mismas.

Por su parte nuestra Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992 asevera: “Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo 4° del texto fundamental. Sin embargo, no siempre son suficientes por sí solos para determinar la solución necesaria en un caso concreto. No obstante el hecho de poseer valor normativo, siguen teniendo un carácter general y por lo tanto una textura abierta, lo cual, en ocasiones, limita la eficacia directa de los mismos. En estos casos se trata de un problema relativo a la eficacia más o menos directa de los principios y no a un asunto relacionado con su falta de fuerza normativa.

En síntesis, un principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la Constitución, pero puede, en ciertos casos, necesitar de otras normas constitucionales para poder fundamentar la decisión judicial”.

Los ponentes consideramos, que tanto los Representantes a la Cámara como los Senadores de la República coincidimos con el Gobierno Nacional, en brindar principios constitucionales fundamentales que le permitan a Colombia avanzar en la realización plena del Estado Social de Derecho, en particular, en la garantía de progresividad y no regresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Esta última condición, no se puede garantizar, sino a través de la generación de un accionar público que sea sostenible fiscalmente, para lo cual, todas las autoridades públicas deben trabajar en ese sentido.

En efecto, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocidos tanto en la Constitución Política, como en instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, tienen la característica, a diferencia de los fundamentales, de ser progresivos, esto es, se otorgan en la medida de la disponibilidad de recursos; y no regresivos, es decir, una vez concedidos no se pueden negar, salvo una debida justificación constitucional.

Solo en la medida en que se haga un uso racional de los recursos públicos, se podrá contar con una disponibilidad sostenible de los mismos la cual garantiza, insistimos, la progresividad y no regresividad del conjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para ello, es muy importante un principio superior que le indique a las diferentes Ramas y Organos del

Poder Público, la obligación que tienen de colaborar armónicamente entre sí para alcanzar la sostenibilidad fiscal, en beneficio de todos los colombianos.

Además de la necesidad de trabajar armónicamente es necesario adecuar, a la sostenibilidad fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, esto con el fin de que el Gobierno Nacional, que es la autoridad que prepara estos proyectos, ajuste sus dos principales instrumentos económicos al principio fundamental de la sostenibilidad, el cual reitera el principio de la primacía del interés general sobre el particular.

##### **5. La sostenibilidad fiscal como criterio de la actividad judicial y legislativa**

El imperio de la discrecionalidad judicial en Colombia, nos hace recordar el célebre debate sobre la legitimidad de la jurisdicción constitucional que realizaron el siglo pasado en Alemania Carl Schmitt y Hans Kelsen, parece haber traspasado las fronteras espacio-temporales para enclavarse en una actual discusión sobre las reales manifestaciones de los temores de Schmitt en lo referente al gobierno de los jueces y a la politización de la justicia. Estos elementos socavan según los contradictores de una creadora jurisdicción constitucional el ideal mismo de justicia y el cambio de concepción del Tribunal Constitucional de legislador negativo a órgano que participa activamente en el conjunto de las fuentes del derecho de manera creciente, poniendo en riesgo la división de los poderes públicos y erigiendo al mismo tiempo a esta alta corte como juez creador de derecho o legislador judicial.

La controversia sobre legitimidad y validez de esa nueva función creativa de la jurisdicción constitucional, o de los resultados de su ejercicio, presupone la adopción de dos posturas (escéptica y optimista) frente a la posibilidad de reconocer en su gestión un poder autónomo que, en cierta medida, subordina a los demás poderes, a través de la fuerza vinculante de su jurisprudencia y su doctrina convertidas ahora en fuente formal del derecho, a diferencia de su original carácter subsidiario o auxiliar, y complementarias del Imperio de la ley.

El artículo 230 de la Constitución señala que los jueces en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. Se hace urgente que los Jueces de la República por lo menos utilicen como criterio auxiliar de su actividad la sostenibilidad fiscal, antes de emitir fallos que impliquen pagos billonarios que impliquen la búsqueda de nuevos recursos.

En Sentencia de Constitucionalidad número 278 de 2007 de abril 18 de 2007 la Corte Constitucional, impone unas cargas al Estado en forma perentoria y fija un término para brindar una protección integral a la población desplazada, existen determinaciones como estas que eventualmente, requerirían de sucesivas reformas tributarias, toda vez que los recursos existentes y los mecanismos con los que actualmente se cuenta para hacerse a ellos, en ocasiones, resultan insuficientes.

La lógica jurídica con la que se pronuncian, la mayoría de las veces, va en contravía a la lógica eco-

nomicista con la que las instituciones encargadas del manejo de las finanzas del Estado tienen que operar, y de ahí el llamado a que haya una convergencia.

Hay enfoques que resultan siendo contradictorios en relación con los compromisos que debe asumir el Estado, por ejemplo, frente al amparo que debe ofrecer a un grupo vulnerable como el de los desplazados y otro como el de los reinsertados, puede costar una cifra cercana a los 30 billones de pesos, cerca al 9% del PIB producto interno bruto (*El Espectador*: com 2 de septiembre de 2010).

Sobre fallos que inciden en la viabilidad fiscal del país, vale hacer alusión a la Sentencia de Unificación 1194/00 donde la Corte Constitucional tuvo que salirle al paso a las múltiples tutelas que solicitaban el incremento salarial a todos los servidores públicos, declarando esas tutelas improcedentes en el proceso de revisión de múltiples fallos dictados por numerosos jueces del país, que concedían reajustes salariales a través de esta acción instauradas por trabajadores del Estado, en contra de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los actores, servidores públicos vinculados a diferentes entidades del Estado, consideraban en ese entonces, ser discriminados por el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto 182 de febrero 11 de 2000, el cual ordenó la congelación integral a los salarios de los trabajadores que devengan entre dos y cuarenta salarios mínimos.

A juicio de los distintos actores, la certificación expedida por el Departamento Administrativo de Estadísticas, DANE, y el aumento del IPC, demostraban que la economía en Colombia bajó en 9.23%, porcentaje que según los tutelantes resultaba engañoso frente al alza de todos los productos de la canasta familiar y otros incrementados en un 16%. Por ello estimaban el perjuicio en una disminución del salario real en un 16%, por cuanto exigían al gobierno el supuesto deber de reconocer a todos y cada uno de los empleados un reajuste en sus emolumentos.

Para reiterar sus pretensiones, los demandantes trajeron a colación diferentes sentencias emitidas por la Corte Constitucional, que a su juicio, habían definido casos similares a los aquí cuestionados, destacando las Sentencias SU-519 de 1997 y la C-710 de 1999, referentes a que la remuneración de los trabajadores debe ser móvil y llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida; y, agregan que el tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria.

##### **6. Proposición**

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a la Plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 16 de 2010 Cámara, *por el cual*

se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera de Senado en primera vuelta.

De los honorables Senadores,

  
JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE  
Coordinador Ponente

  
ROBERTO GERLEIN ECHEVERRÍA  
Ponente

*NO FIRMO*  
JUAN FERNANDO CRISTO B.  
Ponente

JUAN CARLOS RIZZETO L.  
Ponente

*NO FIRMO*  
NÉSTOR IVÁN MORENO R.  
Ponente

*NO FIRMO*  
JORGE EDUARDO LONDOÑO U.  
Ponente

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

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

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal (primera vuelta), como consta en la sesión del día 25 de noviembre de 2010 - Acta número 30.

Ponente Coordinador:

*Juan Carlos Vélez Uribe,*  
Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2010

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión

Primera del Senado de la República, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara**, “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal” en los siguientes términos:

#### CONSIDERACIONES

El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de su Ministro de Hacienda y Crédito Público, el doctor Oscar Iván Zuluaga, presentó el 20 de julio de 2010 al Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo con el objeto de establecer la sostenibilidad fiscal como derecho y elemento indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, y como deber de todas las ramas y órganos del poder público hacer efectiva la sostenibilidad fiscal en el marco de sus competencias. A su vez, pretendía que el legislativo al determinar el alcance de los derechos sociales y económicos, tuviera en cuenta la sostenibilidad fiscal para darle continuidad y progresividad.

En las discusiones en la Cámara de Representantes, se transformó la sostenibilidad fiscal de derecho a principio que orientara la colaboración armónica de todas las ramas y órganos del poder público dentro de sus competencias.

En el Senado de la República para el primer debate, fueron radicadas 4 ponencias, una ponencia positiva y tres de archivo. Dado que las ponencias de archivo se presentaron con posterioridad a aquella favorable, fueron sometidas a consideración siendo negadas. Posteriormente se sometió la propuesta que solicitaba dar el primer debate, con resultado 9 votos a favor y 9 votos en contra. Al día siguiente, se repitió la votación. Esta vez, 9 votos a favor y 8 en contra, con la ausencia del voto de uno de los colegas que el día anterior había votado en contra. Es evidente la división que la iniciativa provocó al interior de la comisión.

El texto aprobado por la Cámara de Representantes, y aceptado por la Comisión Primera del Senado, contempla la siguiente propuesta:

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

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

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas,*

*en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

***La sostenibilidad fiscal es un principio que debe orientar la colaboración armónica de todas las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias”.***

Respecto a esta iniciativa debemos comenzar por señalar con toda claridad, que tal como se formula, se encamina a limitar la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los derechos económicos y sociales en los términos previstos en la Constitución de 1991. El Estado Social de Derecho consagrado por la Asamblea Nacional Constituyente de ese año podría ser recortado drásticamente con una interpretación amplia del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, a pesar de que allí se modificó el contenido para convertir la sostenibilidad fiscal en un principio y no un derecho como se pretendía originalmente. Elevar a rango constitucional este concepto de cualquier manera no nos parece conveniente, en la medida en que los mismos objetivos que busca legítimamente el gobierno con la iniciativa se pueden lograr a través de la ley denominada de regla fiscal que se tramita actualmente por las Comisiones Económicas.

Estamos de acuerdo en establecer todos los mecanismos y previsiones para evitar que se desborde el gasto público de manera irresponsable, como sucedió en los últimos ocho años del gobierno que precisamente presentó el proyecto, pero este objetivo se puede y se debe lograr sin necesidad de cambiar la Constitución. La sostenibilidad fiscal debe ser un instrumento para conseguir el propósito del goce efectivo de los derechos de las y los ciudadanos y no es sano convertirlo en un fin en sí mismo y además elevarlo al rango constitucional.

Sin duda la sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la equidad intergeneracional y un crecimiento económico estable.

Nadie discute que los recursos públicos son limitados, que hay restricciones presupuestales que deben ser valoradas y que la sostenibilidad fiscal es importante para el Estado y la sociedad. Pero la sostenibilidad del gasto fiscal depende de la previsión de los ingresos para financiar dicho gasto, previsión que depende de distintos parámetros, y sobre todo de límites exactos a la gestión fiscal. Si bien es cierto que las finanzas públicas no alcanzan para garantizar los derechos reconocidos por la Constitución, también lo que es que dada la forma en que se prioriza y distribuye el presupuesto, este objetivo social no se ha cumplido con el paso de los años y muchas veces el ciudadano, individualmente considerado, sólo tiene en el ejercicio del derecho a la tutela, la oportunidad

de que sus derechos sean respetados y reconocidos por el Estado. Con esta nueva norma constitucional, para decirlo con claridad, se debilita la posibilidad del ciudadano de ejercer la tutela para buscar que se garantice el goce de sus derechos como ser humano.

Elevar a principio constitucional la sostenibilidad fiscal para orientar la colaboración armónica de las ramas y órganos del Estado, puede tener profundas implicaciones, pues se trata de la reforma más importante al Estado Social de Derecho presentada al Congreso de la República, así como al papel de la justicia constitucional en desarrollar dicho principio fundamental. Esto puede justificar la restricción de derechos constitucionales cuando ello implique gasto público. Dicha restricción se proyecta a cualquier derecho constitucional. Por supuesto, los derechos sociales son seriamente limitados puesto que inevitablemente requieren gasto público para su goce efectivo. Pero otros derechos también, como los derechos de las víctimas a la reparación. En Colombia, el goce efectivo de libertades clásicas requiere gasto público para asegurar su goce efectivo, como lo demuestra la protección militar de las carreteras para proteger la libertad de movimiento por el territorio nacional. Las prioridades entonces aquí las definiría solo el Gobierno Nacional o el Ministerio de Hacienda y no el debate público en el Congreso o las decisiones judiciales frente a derechos individuales. En un régimen político que todos los expertos constitucionales consideran de exacerbado presidencialismo, en el que se ha concentrado aún más el poder del gobierno con la norma sobre reelección presidencial, introducir un cambio sustancial de esta naturaleza significa aumentar aún más las atribuciones del Poder Ejecutivo en desmedro del legislativo y el judicial.

Esta reforma constitucional limita el alcance del Estado Social de Derecho a las reglas fiscales, al consagrar como principio la sostenibilidad fiscal. Esta debe afirmarse como un requisito técnico importante para la racionalización de la economía, y en ese marco, para la consecución de la garantía de los derechos fundamentales y sociales, siempre y cuando se parta de un enfoque de derechos hacia la sostenibilidad fiscal y no desde la sostenibilidad fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos. Lo contrario haría entrar en tensión con la garantía de los derechos establecidos en la Constitución Política por parte del Estado.

La sostenibilidad fiscal no ha sido ajena a la jurisprudencia constitucional. Desde 2003 ha sido valorado como un objetivo legítimo del Estado que debe ser ponderado frente a derechos constitucionales o principios constitucionales, pero sin que prevalezca frente a ellos o permita volverlos inocuos. Las autoridades judiciales protegen derechos como pilar fundamental del Estado Social de Derecho y sus decisiones tienen algún tipo de impacto fiscal, pero es la administración la que determina ese impacto en la administración pública.

Por ejemplo, en la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazados no se ordena gastar una suma determinada, al contrario, se le da un plazo al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación realice un

estimado del incremento del gasto público necesario, otorgando un plazo de un año dicho estimativo y si el incremento fuese demasiado alto, entonces el gobierno podría anunciar públicamente que los recursos necesarios eran insuficientes, comprometiéndose con los recursos que habría estimado. Además, el cumplimiento de tales órdenes ha sido gradual al ritmo de metas fijadas por el propio gobierno, sin descuidar la sostenibilidad fiscal. En la sentencia sobre salud, la T-760 de 2008, se aplican los mismos dos criterios. Inclusive, se fue más lejos y se ordenó que el nuevo POS, rediseñado y común para los dos regímenes, fuera financieramente sostenible y se permitió avanzar gradualmente en la unificación. Incluso se permite al regulador sacar del POS servicios médicos de baja prioridad para incluir otros de alta prioridad, siempre que ello sea debidamente justificado. En ambas sentencias, las órdenes mencionadas están expresamente en la parte resolutive de la providencia.

Ahora bien, la pregunta que debemos hacer es si la Corte Constitucional es responsable de la situación de desplazamiento en Colombia o lo es el conflicto armado ya la ausencia de una política estatal para atender esta población afectada por el mismo. O si la crisis de la salud fue provocada por la sentencia de la Corte o más bien por el desastre de la política de salud pública de los últimos años, los abusos de los intermediarios financieros y la falta absoluta de control por parte de la Superintendencia de Salud. También cabría preguntarse qué hubiera sido de los más de 3 millones de desplazados por la violencia sin esa sentencia del año 2004, cuando todavía 6 años después hay sectores gubernamentales y de la sociedad que se niegan a tramitar en el Congreso una ley de víctimas que defina con claridad los alcances de la política de Estado frente a esta población que constituye el 10% de la población del país.

En cuanto a las sentencias que protegen a las parejas del mismo sexo, en el caso específico de las pensiones, el Acto Legislativo 1 de 2005 introdujo el criterio de sostenibilidad fiscal, con lo cual la Corte valoró en los fallos sobre pensiones posteriores a dicho acto legislativo e indicó que las personas beneficiadas por el fallo debían también asumir las cargas financieras que asume cualquier otra pareja dentro de los regímenes existentes.

La protección de los derechos cuesta, pero el mayor costo está asociado a la magnitud del problema. Por ejemplo, si los desplazados no hubieran continuado creciendo desde 2004 hasta 2010 a tasas muy altas, el gasto público en su protección habría sido mucho menor. Son las omisiones y fallas del regulador estatal las que han llevado a que se incrementen los gastos en ciertos rubros. Ese es el tema que hay que solucionar, una vez los órganos de regulación competentes tomen la iniciativa de proteger los derechos, no habrá ninguna base para que los jueces intervengan.

Respecto de las implicaciones del proyecto, este no señala quién decide si ciertos gastos van en contravía del derecho a la sostenibilidad fiscal. Al parecer, cada año en el presupuesto se tendrá en cuenta el marco de sostenibilidad fiscal. También debe hacerlo

por cuatro años el Plan Nacional de Inversiones. Se crea así un “marco” que limita el presupuesto, el plan y todas las leyes, sin que sea claro quién adopta ese marco, quién lo interpreta y quién lo aplica y bajo qué grado de discusión democrática. En la práctica, esto significa que el Ministro de Hacienda decide las prioridades de gasto, por encima de las decisiones de cualquier Rama del Poder Público. No solo el presupuesto queda limitado aún más, así como cualquier ley puede ser considerada violatoria del derecho a la sostenibilidad fiscal, lo sería el legislativo en las órbitas de sus competencias constitucionales y legales.

Lo mismo se aplicaría a las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en múltiples ámbitos bien conocidos. La Corte Constitucional ya ha señalado que el concepto previo del Ministro de Hacienda sobre las implicaciones fiscales de un proyecto de ley no equivale a otorgarle un veto previo al Poder Legislativo (C-847 de 2005). También ha dicho que los proyectos sobre leyes estatutarias que protegen un derecho no pueden ser supeditadas al análisis de impacto fiscal (C-1011 de 2008). El requisito del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se aplica a los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios (C-856 de 2006). Las numerosas objeciones presidenciales fundadas en no haberse acogido lo dicho por el Ministerio de Hacienda en el trámite del respectivo proyecto de ley—objeciones que usualmente no han prosperado en la Corte— tendrían ahora fundamento constitucional específico no de trámite, sino de fondo, con lo cual se afecta seriamente la autonomía del Congreso.

El proyecto exige que las Ramas del Poder Público colaboren armónicamente a lograr la sostenibilidad fiscal. No es claro cuál es el alcance de este deber, y por qué es necesario crear un deber específico en esta materia cuando desde 1936 existe un mandato de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público. Como el Ejecutivo tiene competencias en esta materia, este mandato implica que el Legislativo y el judicial deben colaborar al ejecutivo. Esto representa un claro incremento del poder del Ejecutivo sobre las demás Ramas del Poder Público de consecuencias insospechadas, como advertimos anteriormente.

Este proyecto de reforma a la Constitución Política va en contravía del Estado Social de Derecho, cuyo eje central son la eficacia de los derechos fundamentales y los derechos sociales y económicos; modifica la jerarquía natural de sus principios, y constituye una sustitución de la esencia de nuestra Constitución, que subordinaría los derechos y su garantía a la consecución de los fines económicos del Estado. Por la trascendencia de esta iniciativa y los efectos que podría tener sobre la Constitución de 1991 y los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, llevamos esta iniciativa a discusión de la bancada liberal en el Senado de la República, que de forma unánime adoptó la determinación de no respaldar el proyecto presentado por el anterior gobierno, que va en contravía de los principios del partido.

#### Proposición

Por las anteriores razones, solicito a los honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República archivar el **Proyecto de Acto Legislativo**

**número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.**

De los honorables Senadores,

*Juan Fernando Cristo Bustos,*  
Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Eduardo Enriquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

#### **TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

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

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

*“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá*

*los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.*

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

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

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, *por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal* (primera vuelta), como consta en la sesión del día 25 de noviembre de 2010 - Acta número 30.

Ponente Coordinador:

*Juan Carlos Vélez Uribe,*

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE  
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 016 DE 2010  
CÁMARA, 019 DE 2010 SENADO**

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

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República me hiciera, al incluirme en el grupo de ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara, 019 de 2010 Senado, *por el cual se establece el principio de la Sostenibilidad Fiscal*, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate, en la primera vuelta, al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

**I. Antecedentes del proyecto de acto legislativo**

Esta iniciativa fue radicada por el anterior Ministro de Hacienda y Crédito Público Óscar Iván Zuluaga Escobar; surtió los dos debates correspondientes en la Cámara de Representantes, en su primera vuel-

ta, se presentó ante la Comisión Primera del Senado de la República y ahora pasa para debate ante la Plenaria de esta Corporación, para continuar su trámite.

En el texto aprobado por la Cámara de Representantes se hicieron cambios en relación con el proyecto originalmente radicado. El texto que finalmente se aprobó, en la Comisión Primera del Senado, mediante una votación que nos despertó dudas en cuanto a su procedimiento y que en mi calidad de ponente, no apoyé, fue el siguiente:

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Consideraciones del ponente

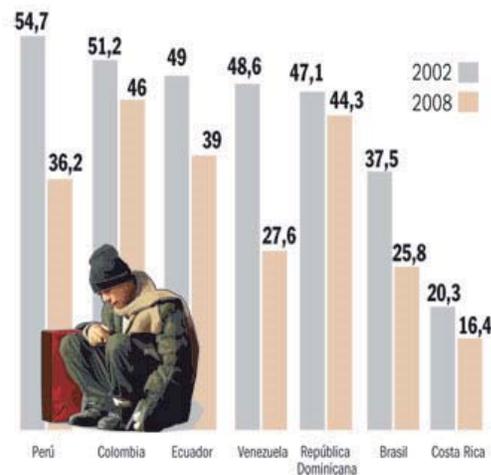
El suscrito, analizó los argumentos contenidos en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional y no comparte el objetivo de elevar a derecho, ni más grave aún, a principio Constitucional, una de las condiciones de las finanzas públicas, como lo es la sostenibilidad fiscal, que no fue bien definida en la iniciativa gubernamental, no hay consenso de sus bondades a nivel de teoría económica, ni tampoco se demuestra ser una condición indispensable y necesaria para avanzar en los derechos económicos, sociales y culturales que establece nuestra Carta Política.

Se busca que todas las entidades del Estado, incluyendo el legislativo y las Altas Cortes, colaboren para alcanzar y preservar dicha sostenibilidad fiscal. Llama la atención, en primer término, que se considere solamente dentro de tales requisitos el equilibrio de las finanzas públicas, ignorando la sostenibilidad social y ambiental que son aún más importantes para avanzar en la senda del desarrollo armónico y equitativo que tanto se pregona a lo largo de la exposición de motivos de este Proyecto de Acto Legislativo.

En un país como el nuestro, caracterizado por indicadores preocupantes de pobreza y exclusión social, elevar a principio Constitucional una norma que hace primar el equilibrio de las finanzas públicas, sobre los derechos de la población, como a la educación, la salud, la cultura, el ambiente sano, entre otros, que son determinantes de la calidad de vida de la gente, tendría graves repercusiones para avanzar en la consolidación del Estado Social del Derecho, que consagra nuestra Carta Política. “De sus 44 millones de habitantes, Colombia tiene 20 millones de poco menos de la mitad de su población. De los colombianos pobres ocho millones viven en la miseria. Los indigentes cuentan con menos de dos mil pesos al día para satisfacer sus necesidades básicas. Las cifras son escandalosas. Muestran la enorme desigualdad entre los mejor y los peor situados en la sociedad. No en vano el índice Gini, que contrasta el ingreso del quintil más rico de la población con el ingreso del quintil más pobre, coloca al país después de Brasil como uno de los más desiguales de Latinoamérica” (diario *El Espectador*, Rodolfo Arango, Pobreza, miseria y autonomía. 26 de agosto de 2009). Cuando aún persisten graves barreras para acceder al derecho a la salud que se manifiestan en elevadas tasas de mortalidad infantil (15 por 1000 nacidos vivos); mortalidad materna (60 por cada 100.000 nacidos vivos); donde el 9% de los recién nacidos registran un peso de menos de 2.500 gramos; con un índice de infección por malaria del 6.2 por mil; tasa de suicidios de 4.14 por 100.000; Tasa de mortalidad por EDA por 100.000 menores de 5 años, del 8.27

por 100.000; 2.63 por 100.000 de mortalidad por TBC; 5.38 de mortalidad por VIH/SIDA por 100.000 habitantes<sup>1</sup>; incidencia y prevalencia de enfermedades que son prevenibles en la infancia, altos índices de enfermedades relacionadas con la sexualidad humana, la salud mental, la salud materna infantil, etc., no puede hacerse depender la garantía de tales derechos, a la denominada sostenibilidad fiscal, a la cual se aferra el gobierno, bajo un argumento falaz, que ello contribuye al Estado Social del Derecho, al cual nosotros consideramos el Proyecto de Acto Legislativo, es totalmente opuesto.

Colombia es uno de los países que menor reducción tuvieron del porcentaje de población pobre entre 2002 y 2008 como se observa en la gráfica<sup>2</sup>



Fuente. [www.semana.com](http://www.semana.com)

El Proyecto de Acto Legislativo de manera expresa, manifiesta en su exposición de motivos, la necesidad de frenar las decisiones de los jueces, que a través de la tutela, han ayudado a hacer frente a los efectos de la agudización de la pobreza y la miseria en el país.

Se critica, que a través de los fallos de tutela se han incluido servicios en los planes de beneficios del sistema de salud, como el ByPas gástrico, que de acuerdo al Gobierno Nacional, perjudica considerablemente las finanzas públicas. Argumentos como este van en contravía de lo que debe ser un servicio de salud que se brinda de manera integral, según necesidad, a toda persona que lo requiera, como reiterativamente, lo ha manifestado la Corte Constitucional. La obesidad ha sido declarada una enfermedad de salud pública, siendo el By Pas gástrico una opción de vida para enfermos que han llegado a estados críticos de esta patología. Así como este procedimiento quirúrgico, existen muchos que han sido excluidos de los planes de beneficios y que pueden ser determinantes para preservar la vida de la población.

Las razones que me llevan a dar mi voto negativo a esta ponencia y a recomendar **su archivo por inconveniente**, se resumen en los puntos siguientes:

<sup>1</sup> [www.asivamosensalud.org](http://www.asivamosensalud.org) datos correspondientes a 2008.

<sup>2</sup> [www.semana.com](http://www.semana.com) noviembre de 2010

1. No está comprobado a nivel internacional, ni a través de modelos económicos serios, que la sostenibilidad fiscal sea un requisito indispensable para avanzar en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de la gente, tampoco una fórmula para mantener un crecimiento sostenido de la economía y propender por el desarrollo económico y Social. Dependiendo de los orígenes de una crisis, como ejemplo la que acaba de suceder, la cual se dio a nivel global y que afectó sensiblemente al país, pese al “blindaje” que el autor de esta iniciativa, equivocadamente sostuvo en su momento, que tenía la economía colombiana, preservar un equilibrio en las finanzas públicas, era definitivamente un error y ahondaba más la crisis, como en su momento lo expuso, el actual Ministro de Hacienda y Crédito Público, en debate efectuado en el Senado de la República, pues de acuerdo a este Economista, “había que gastar”, invertir y crear empleo, para superar las graves consecuencias de la crisis, así se ahondara el déficit fiscal.

Nos preocupa que al establecer este principio y elevarlo a nivel de norma superior, se dificulte el manejo flexible que las dinámicas de la economía global le imponen a países como el nuestro, ante embates de este sistema, con un comportamiento impredecible, más aun cuando el debate político sobre el tema objeto de legislación, dista mucho de ser conciliado entre las distintas escuelas de pensamiento económico. Proyectos como el de sostenibilidad fiscal y otros afines que han hecho tránsito legislativo recientemente, pertenecen a la filosofía de la escuela neoclásica y de la corrientes neoliberales que han privilegiado el principio del equilibrio fiscal, y la reducción del déficit fiscal como una de sus metas aún, a costa del empleo y de las políticas de bienestar para la población. Indudablemente unas finanzas públicas sanas son deseables, pero jamás deben primar sobre los derechos de la gente.

Se están tramitando iniciativas legislativas que apuntan hacia este objetivo, a las cuales no nos oponemos, pero no compartimos la intención de elevar la Sostenibilidad Fiscal a principio Constitucional, por atentar contra el bienestar y la vida de la gente.

2. Dice el Gobierno Nacional, que con la iniciativa busca “reducir la incertidumbre de los mercados, restringiendo la “discrecionalidad de la política fiscal” lo cual consideran que creará “un mejor ambiente para la inversión...” y por ende más empleo y bienestar. No nos oponemos a este anhelo, pese a su fundamento neoliberal, pero no aceptamos que sea a costa de los derechos de la gente, pues a nuestro juicio, se subordinan los derechos fundamentales a la inflexibilidad de unas metas numéricas que no sientan bases ciertas o al menos comprobadas, a la resolución de las dificultades fiscales, cambiarias y de balanza de pagos, pero que, como lo explica Guillermo Perry, sí constituyen un proceder que hará que en el futuro la Corte Constitucional “sea más medida con respecto a las consecuencias fiscales de sus fallos.” (*Portafolio*, jul. 21. 10). Aquí queremos citar la intervención del doctor Francisco Moncayo realizada en el primer ILSA-Debate que se llevó a cabo el 13 de octubre 2010 en ILSA. “El ex rector de

la Universidad Nacional sostuvo que la aceptación del derecho a la sostenibilidad fiscal constituiría la substitución de la constitución”. “Este derecho afectaría las condiciones de vida de toda la población y se necesitaría una movilización sin precedente para contrarrestarla. Se tiene que mostrar a la población cómo influiría en los salarios estatales, las pensiones, la salud, la educación, la vivienda, cómo atacaría las tutelas. La gente percibe esta situación como un tema de discusión remota”. Enfatizamos en la inconveniencia del proyecto, en un estado, donde el reconocimiento de la carta de derechos y su materialización se ha logrado, gracias a las decisiones judiciales, por cuanto el legislador y los gobiernos que se han elegido después de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, en exceso neoliberal, por demás, no sólo no han reconocido estos derechos sino que en muchas de sus decisiones, los han desestimado. En estas condiciones, es justo destacar la gran labor de los jueces y principalmente la Corte Constitucional, que a través de sus fallos han dado pasos hacia el reconocimiento de algunos de esos derechos.

3. Contrario a lo que sostiene el Gobierno Nacional, nosotros consideramos que el Proyecto de Acto Legislativo número 019, acaba con el Estado Social de Derecho que establece nuestra Carta Política. Al respecto, hay que señalar que la Constitución de 1991 consagró los derechos fundamentales y los protegió con la acción de tutela, pero dejó por fuera los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación, que han venido siendo reconocidos fundamentalmente por la jurisprudencia en aplicación del mandato constitucional del Estado Social de Derecho.

En virtud de este Proyecto de Acto Legislativo “se van a ver también afectados con los topes y gradualidades de la sostenibilidad fiscal, los derechos de más de cuatro millones de desplazados, en cuyo favor ya existen fallos que obligan al Estado a brindarles soluciones dignas; así como las víctimas de la violencia y los usuarios del sistema subsidiado de salud y del POS, que para acceder a los servicios se ven obligados a interponer demandas de tutela”.

Los efectos de la sostenibilidad fiscal, que conlleva este Proyecto de Acto Legislativo, se van a evidenciar, igualmente en el recorte, limitación y gradualidad de la inversión social para garantizar la cobertura y calidad de la salud, educación, vivienda, recreación, deporte, saneamiento básico, servicios públicos, sostenibilidad alimentaria, protección y recuperación del medio ambiente, empleo productivo y derechos de la infancia y la tercera edad.

“La sostenibilidad fiscal tendrá también grandes consecuencias sobre el sistema pensional. Ya vendrá la reforma estructural del régimen pensional y cabe además preguntarse ¿qué va a pasar con la deuda pensional del Estado. Nos esperan reformas al sistema pensional con incremento de la edad para hombres y mujeres y con aumento de semanas cotizadas para ajustar el sistema pensional a las necesidades de la sostenibilidad fiscal”.

4. Desde el punto de vista jurídico, podemos afirmar que el proyecto bajo análisis ofrece serios enfrentamientos conceptuales respecto de la con-

cepción filosófica de Estado Social de Derecho, por cuanto prevalido de una naturaleza preponderante de bondad hacia criterios macroeconómicos traducidos en sostenibilidad fiscal, lleva a ponderado riesgo la verdadera materialización de los Derechos de segunda generación, (Económicos, Sociales y Culturales), reconocidos a favor de las personas residentes en Colombia, como así lo establece la Carta de 1991. Los derechos económicos, sociales y culturales (ESCR en inglés) están vinculados a las condiciones indispensables para satisfacer las necesidades básicas del ser humano tales como: alimento, vivienda, educación, cuidados de la salud y empleo digno. Estos incluyen los derechos a la educación, vivienda adecuada, alimentos, agua, el nivel de cuidado de salud más alto que se pueda obtener, el derecho a trabajar y los derechos en el lugar de trabajo, así como los derechos a la cultura de las minorías y las poblaciones indígenas<sup>3</sup>.

Inspirados los constituyentes en la crisis sociopolítica del estado liberal, surgió como respuesta la inclusión de esta generación en la carta de derechos, como una contrapartida del estado de derecho, que sugería el sometimiento de la sociedad al ordenamiento, como su fin primordial.

5. Se dice que el interés general primará sobre el particular, lo cual puede ser cierto, pero esconde la grave problemática de personas que pertenecen a grupos extremadamente vulnerables, como los desplazados, los discapacitados, madres cabeza de familia, niños especiales, personas que padecen de enfermedades mentales; los niños que sufren de graves enfermedades como el cáncer, a quienes protegimos a través de una ley especial, o personas que a través de la tutela tenían posibilidades de mejorar su calidad de vida; al considerar, este Proyecto de Acto Legislativo, a estos ciudadanos representativos de unos “intereses particulares”, se les está condenando irremediablemente a la muerte, sobre todo porque la reforma de la salud en curso, a través de una iniciativa que acumula varios proyectos de ley, que también cuestionamos, deberá ajustarse al principio de sostenibilidad fiscal, como dogma de fe para que, según el gobierno al final, se avance en la progresividad de estos derechos, independiente de los muertos que queden en el camino. El mensaje es categórico, al agotarse los recursos disponibles en el marco de la sostenibilidad fiscal, se acabarán los servicios de salud que la población demanda a necesidad y que no se encuentran en los planes de beneficios.

No concebimos que un ciudadano vulnerable, quien requiera un servicio no incluido en tales planes de beneficio, por ejemplo, deba recibir como respuesta que la “progresividad” de su derecho a la salud y a la vida, no ha llegado al elemento o servicio que requiere para salvarse.

6. No nos cabe la menor duda, de que esta es una exigencia del Fondo Monetario Internacional. “Se enmarca en el proceso de pérdida de la Soberanía Nacional en esta fase de la globalización neoliberal *“Las estimaciones realizadas en el más reciente Memorandum económico del país elaborado por el*

*Banco, establece que el gobierno necesita un superávit primario de 2,1% del PIB para bajar la proporción de deuda pública al 38% del PIB en 2015”.*

Es por esto que el gobierno debe sacar adelante esta iniciativa, dejando sin armas a los jueces cuando de amparar derechos fundamentales se trata. El Gobierno Nacional sigue al pie de la letra las recomendaciones que sobre este tema ha desarrollado el Banco Mundial. El documento titulado “Colombia 2006-2010: Una Ventana de Oportunidad. Notas de Políticas presentadas por el Banco Mundial”<sup>4</sup>, establece un compendio de recomendaciones de política en diferentes aspectos de la economía nacional, donde además del tema de tierras, se incluyen recomendaciones de políticas sectoriales (salud y educación), tributarias y de política fiscal. Y es por tal motivo que se puede afirmar, que este Proyecto de Acto Legislativo, no consulta propósitos nacionales sino que evidencia la consuetudinaria obediencia de nuestros gobiernos a los lineamientos establecidos por organismos financieros internacionales, en especial del Banco Mundial.

7. El Proyecto de Acto Legislativo subordina el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, la distribución equitativa de las oportunidades del desarrollo, al marco de la Sostenibilidad Fiscal, pues ello queda supeditado a las programaciones de “progresividad” que se establezcan en las leyes, entre otras, la del Plan de Desarrollo, programa de inversiones, etc. Además le resta autonomía al propio Congreso de la República y a las Cortes para legislar el primero, y crear derecho a través de la jurisprudencia, las segundas, al quedar supeditados a un marco fiscal, cuyos parámetros se encuentran a cargo del ejecutivo, como rector de la economía. No perdamos de vista que la crisis fiscal del país tiene una naturaleza estructural por la condición de dependencia de la economía y del proceso productivo, naturaleza que busca minimizarse elevando a rango constitucional el criterio de que ninguna rama, órgano o funcionario del poder público puede exceder el tope establecido en el Plan de Desarrollo y en el Presupuesto Anual al determinar el alcance de los derechos sociales y económicos consagrados en la Constitución.

“Resulta paradójico, que mientras la Constitución establece la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales en ella consagrados, se limitará a los funcionarios públicos en la aplicación de los derechos económicos y sociales garantizados por la misma Constitución”.

Nos parece grave que se limite a los jueces para establecer por la justicia ordinaria, contencioso-administrativa o por vía de la acción de tutela o de la acción colectiva, las obligaciones del Estado frente a la sociedad y a los ciudadanos. Esto resulta particularmente delicado en el caso de la Corte Constitucional que por su competencia, existe para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Son sus fallos, en defensa de los derechos económicos y sociales, una de las preocupaciones que toma en cuenta el gobierno para la iniciativa de limitar con los topes de la sostenibilidad fiscal las decisiones de las diferentes Ramas del Poder Público.

<sup>3</sup> Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>4</sup> ...

Debemos ser conscientes que la sostenibilidad fiscal recorta aún más la iniciativa del Congreso para definir la prioridad de la inversión, porque además de las normas del trámite presupuestal hoy existentes que coartan la iniciativa legislativa del gasto, con la Reforma Constitucional el parlamento debe someterse a los criterios del ejecutivo sobre la sostenibilidad fiscal.

8. Finalmente, el *Protocolo de San Salvador (Ley 319 de 1996)* en los artículos 1° y 2° señala que es obligación del Estado adoptar todas las medidas que sean necesarias y hasta el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En ese sentido, los recursos no son un fin esencial, son un medio para lograr la dignidad humana, pero como estos son escasos, el Estado colombiano se comprometió a la realización progresiva de estos derechos, en consecuencia, el instrumento económico no se nos puede convertir en un fin, en un derecho, simplemente es un mecanismo para garantizarlos.

En conclusión, estimamos que el Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara y 019 Senado, *por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*, podría estar en riesgo de sustituir los mandatos de la Carta Superior, en cuanto a la filosofía del Estado Social de Derecho en armonía con los fines esenciales del Estado y, como se ha reiterado en discusiones alrededor del proyecto analizado, estaría en alto riesgo el carácter democrático, distintivo del preámbulo de la carta, así como su artículo 1° que desarrolla los principios fundamentales, a la naturaleza democrática y pluralista, que comportan efecto vinculante<sup>5</sup>.

Reconocemos que dadas las mayorías del Gobierno Nacional, en el Congreso de la República, se garantiza la aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo, pero hacemos un llamado a las Cortes, a los Jueces de la República, para que lo objeten, en beneficio de la gente más vulnerable a quienes ellos a través de sus fallos han protegido en distintos frentes, en especial el de la salud que dio origen a la Sentencia 760 de 2008, donde se compilan todas las causantes de violación de este derecho y se establecieron plazos perentorios para derribar todas las barreras que están impidiendo que la gente tenga acceso efectivo a los servicios de salud, los cuales, según la corte, reiteramos, deben ser proporcionados **a necesidad** sin que medie otro requisito. Si bien la sostenibilidad del sistema debe ser uno de los objetivos del mismo, jamás la Corte en sus fallos, supeditó a ella el goce del derecho a la salud de la gente.

### III. Proposición

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, el suscrito ponente, solicita muy atentamente **el archivo** Proyecto de Acto Legislativo

<sup>5</sup> En este sentido la honorable Corte Constitucional en su Sentencia C-141 de 2010, que declaró inexecutable el referendo reeleccionista, trató como fundamento necesario y suficiente para su decisión, que el Congreso constitucionalmente puede reformar la Constitución, mas no sustituirla.

número 16 de 2010 Cámara, 19 de 2010 Senado, *por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*.

Cordialmente,

*Néstor Iván Moreno Rojas,*  
Senador de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Eduardo Enriquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN  
PRIMERA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019  
DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

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

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

“Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presu-

puestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.

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

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

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, *por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal* (primera vuelta), como consta en la sesión del día 25 de noviembre de 2010 - Acta número 30.

Ponente Coordinador:

*Juan Carlos Vélez Uribe,*

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Eduardo Enriquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2010 SENADO, 290 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos.*

Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2010.

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de mi responsabilidad como ponente, de conformidad con los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 173 de 2010 Senado, 290 de 2010 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos*, en los términos que se relacionan a continuación:

#### **1. Antecedentes**

El proyecto de ley que nos ocupa fue radicado en primera instancia en la Cámara de Representantes el día 28 de mayo del año 2010, por el Ministro del Interior, doctor Fabio Valencia Cossio, y el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Jaime Bermúdez; posteriormente es publicado en la *Gaceta del Congreso*

número 275 de 2010. Para el estudio en primer debate fue asignado a la comisión primera de esa corporación y para tal fin además fue designado como ponente, el Representante William Vélez Mesa. El honorable Representante presenta ponencia favorable al proyecto y no introduce ninguna modificación al articulado radicado originalmente; este documento es publicado en la *Gaceta del Congreso* número 325 de 2010. En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue aprobado el proyecto el día 15 de junio de 2010.

Para el segundo debate son designados como ponentes los honorables Representantes Óscar Fernando Bravo, Miguel Gómez, Rubén Darío Rodríguez y Germán Varón. La ponencia para segundo debate es publicada en la *Gaceta del Congreso* número 666 de 2010, en donde además de darle concepto favorable no le es introducido ningún cambio respecto del proyecto original; dicho proyecto es aprobado en segundo debate, en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de junio de 2010.

El expediente del proyecto es radicado en la Comisión Primera del Senado de la República el 12 de octubre de 2010 y en esa corporación soy designado como ponente para el primer debate en Senado, la ponencia que le da concepto favorable al texto y no introduce ningún cambio es publicada en la *Gaceta del Congreso* número 859 de 2010. El proyecto es aprobado por unanimidad el 17 de noviembre de 2010 con 13 votos afirmativos con lo que la Comisión mostró su respaldo total a la iniciativa, es remitido a la Plenaria del Senado; para presentar la ponencia para el segundo debate la mesa directiva me designa como ponente.

#### **2. Descripción de la Propuesta**

La propuesta consiste en adicionar los artículos 83, 104, 170 y 347 del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), con el fin de aumentar los términos de prescripción y las circunstancias de agravación en caso de homicidio, secuestro y amenazas cuando se cometan contra defensores de Derechos Humanos y como ponente a solicitud del Ministro del interior y por considerar fundados los argumentos de su solicitud, también se consideran como sujetos calificados a los periodistas en la presente ponencia; el articulado se desarrolla en los siguientes términos:

**Artículo 1º.** Modifica el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, al introducir el inciso segundo de dicho artículo, introduce una condición especial para el término de prescripción de la acción penal, pues en condiciones normales está contemplada entre 5 y 20 años, pero para delitos de especial gravedad para una sociedad se aumenta a treinta años, dentro de estos delitos con la presente propuesta se introduce el **homicidio contra los defensores de Derechos Humanos y periodistas.**

**Artículo 2º.** Modifica el numeral 10 del artículo 104 de la Ley 599 de 2000; en dicho artículo se introducen las circunstancias de agravación del homicidio, en el numeral décimo contempla entre dichas circunstancias las que cometen servidores público, periodistas, jueces de paz, sindicalistas, políticos, religiosos e introduce dentro de estos a los **defensores de Derechos Humanos.**

**Artículo 3º.** Modifica el numeral 11 del artículo 170 de la Ley 599 de 2000, el cual contempla las circunstancias de agravación punitiva del secuestro, dentro de dichas circunstancias, en el numeral 11 contempla que aquellos que hayan sido cometidos contra servidores públicos, periodistas, jueces de paz, sindicalistas, políticos, religiosos e introduce dentro de estos a los **defensores de Derechos Humanos**.

**Artículo 4º.** Modifica el inciso 2º del artículo 347 de la Ley 599 de 2000, en el cual se contempla como conducta punible las amenazas o intimidaciones en los casos en que la víctima de estas conductas sea miembro de una organización sindical legalmente reconocida, servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, la pena será aumentada en una tercera parte, el presente proyecto de ley incluye a los defensores de Derechos Humanos y periodistas.

### 3. Justificación de la Propuesta

El Congreso de la República en La Ley 1309 de 2009 decidió adoptar medidas para darle protección especial a los miembros de una organización sindical organizada, contrarrestando la comisión de conductas punibles para quien atente contra los bienes protegidos jurídicamente de estos. El proyecto que presentamos a la Plenaria del honorable Senado de la República busca reconocer como sujeto pasivo calificado a los defensores de Derechos Humanos y a los periodistas en Colombia, ya que dicha norma que modificó el Código Penal Colombiano vigente<sup>1</sup> no contempla medidas expresas para darle un carácter especial a estos, por lo que se hace necesario que el Congreso de la República reconozca esa protección especial encaminada a contrarrestar las conductas punibles en contra de los bienes protegidos jurídicamente de los Defensores de Derechos Humanos y los periodistas.

En ese sentido en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, presentado ante la Asamblea General de esa corporación el año 2000, se expresa: "Los defensores de los Derechos Humanos son el núcleo del movimiento de Derechos Humanos en todo el mundo. Trabajan por las transformaciones democráticas que permitan aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones que determinan sus vidas. Los defensores de los Derechos Humanos contribuyen a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas, reducir las tensiones sociales y políticas, crear un entorno pacífico, tanto en el plano nacional como internacional, y fomentar el interés de la comunidad nacional e internacional por los Derechos Humanos. Los defensores de los Derechos Humanos constituyen la base sobre la que se apoyan las organizaciones y los mecanismos regionales e internacionales de Derechos Humanos, incluidos los de las Naciones Unidas, para promover y proteger los Derechos Humanos" (subrayado propio).

Los defensores de los Derechos Humanos así como los periodistas son los individuos que trabajan en una sociedad por reivindicar la condición misma de los seres humanos de esa sociedad, su papel es de vital importancia dentro del Estado Social de Derecho, pues son las voces que constantemente defienden las condiciones mínimas del género humano.

En ese sentido la Corte Constitucional expresó que "...Las organizaciones dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos juegan un papel fundamental en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los Derechos Humanos..."<sup>2</sup>.

En la misma providencia, la Corte Constitucional reconoce la condición especial de riesgo a la que están sometidos los defensores de Derechos Humanos señalando que "...Ahora bien, específicamente en lo relativo al derecho a la seguridad personal, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los defensores de Derechos Humanos, en virtud de las actividades que realizan, están expuestos a un nivel especial de riesgo que los hace sujetos de una particular protección por parte de las autoridades públicas, a fin de evitar vulneraciones al enunciado derecho"<sup>3</sup>.

Dada entonces la importancia en la configuración y funcionamiento del estado moderno, que tiene los Defensores de Derechos Humanos y los periodistas, y reconociendo a su vez la especial situación de riesgo en la que se encuentran, es necesario que el ordenamiento jurídico contemple una protección especial para aquellos que ejercen estas actividades.

La presente propuesta es la inclusión de unas excepciones dentro del estándar de la concepción de las penas en Colombia, contemplando como agravantes los delitos cometidos contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos y periodistas, en este sentido el profesor Fernando Velásquez,<sup>4</sup> en su texto expresa que "...se puede sostener –como aquí– que en un plano abstracto o ideal se debe optar por las teorías de la unión, a partir de las cuales se puede afirmar que en el estado actual de la cultura humana la pena es una amarga necesidad (necesidad social: protección de bienes jurídicos), esto es, cumple una función de prevención general; que ella debe ser *justa*, (principio de culpabilidad: no hay pena sin culpabilidad), o sea, supone la retribución; y debe estar encaminada a la readaptación social del reo (resocialización), lo que equivale a otorgarle como función la prevención especial, que es el punto de partida que mejor parece compadecerse con el derecho positivo (...) de conformidad con el cual retribución (culpabilidad) y prevención (general y especial) son dos bastiones sobre los que

<sup>2</sup> Sentencia T-1191/04, Corte Constitucional, República de Colombia.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Fernando Velásquez V., Manual de Derecho Administrativo, Temis, 2004.

<sup>1</sup> Ley 599 de 2000.

descansa la pena...”, en últimas el proyecto de ley que nos ocupa está encaminado a generar tanto esa retribución, como esa prevención especial, enfocada en la protección de un bien jurídico de especial importancia, por ser su titular un individuo que goza de condiciones especiales de vulnerabilidad y relevancia social.

### Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones proponemos a la Plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 173 Senado, 290 de 2010 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos y periodistas, según el pliego de modificaciones adjunto.

*Luis Fernando Velasco Chaves,*

Ponente.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos y periodistas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso 2° del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

El término de prescripción para las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical legalmente reconocida, **homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista** y desplazamiento forzado, será de treinta (30) años.

**Artículo 2°.** Igual al articulado aprobado en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 3°.** Igual al articulado aprobado en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 4°.** Modifíquese el inciso 2° del artículo 347 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical legalmente reconocida, **un defensor de Derechos Humanos, periodista** o en un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.

**Artículo 5°.** Igual al articulado aprobado en la Comisión Primera de Senado

*Luis Fernando Velasco Chaves,*

Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2010 SENADO, 290 DE 2010 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los Defensores de Derechos Humanos.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso 2° del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

El término de prescripción para las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical legalmente reconocida, **homicidio de Defensor de Derechos Humanos y desplazamiento forzado**, será de treinta (30) años.

**Artículo 2°.** Modifíquese el numeral 10 del artículo 104 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

(...)

10. Si se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, Defensor de Derechos Humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, político o religioso en razón de ello.

**Artículo 3°.** Modifíquese el numeral 11 del artículo 170 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

(...)

11. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, Defensor de Derechos Humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, política, étnica o religiosa o en razón de ello.

**Artículo 4°.** Modifíquese el inciso 2° del artículo 347 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

(...)

Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical legalmente reconocida, un Defensor de Derechos Humanos, o en un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 173 de 2010 Senado, 290 de 2010 Cámara, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los Defensores de Derechos Humanos, como consta en la sesión del día 17 de noviembre de 2010 – Acta número 27.

**Nota:** El proyecto de ley fue aprobado en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara.

El Presidente,

Honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

## TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

### **TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 30 DE NOVIEMBRE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 154 DE 2010 SENADO, 028 DE 2010 CÁMARA, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2010 SENADO**

*por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 129. *Votación Ordinaria.*** Se efectúa dando los congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará el resultado de la votación, si no se pidiera en el acto la verificación, en caso contrario, procederá la votación nominal y se tendrá por exacto el informe.

Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3º de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas.

La votación ordinaria procede en los siguientes casos:

1. Consideración y aprobación del Orden del Día en los casos de propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo.
2. Consideración y aprobación de actas de las sesiones.
3. Los asuntos de mero trámite.
4. Consideración y aprobación de corrección de vicios subsanables de procedimiento en el trámite de proyectos de ley o de actos legislativos.
5. Suspensión de la sesión, declaratoria de la sesión permanente cuando no se estén votando proyectos de ley o acto legislativo, o levantamiento de la sesión por moción de duelo o circunstancias de fuerza mayor.
6. Declaratoria de sesión informal.
7. Declaración de suficiente ilustración.
8. Mociones o expresiones de duelo, de reconocimiento o de rechazo o repudio, así como saludos y demás asuntos de orden protocolario.
9. Propositiones de cambio o traslado de comisiones que acuerden o soliciten sus respectivos interpretés.
10. Apelación sobre las decisiones del Presidente o la Mesa Directiva de la corporación o de las comisiones.
11. Propositiones para citaciones de control político, información general, a particulares, para la realización de foros o audiencias públicas.
12. Adopción o aprobación de textos rehechos o integrados por declaratoria parcial de inconstitucionalidad.
13. Decisiones sobre apelación de un proyecto negado o archivado en comisión.

14. Decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados por las comisiones o por las cámaras legislativas.

15. La pregunta sobre si declara legal o constitucionalmente válida una elección hecha por el Congreso, alguna de sus cámaras o por sus comisiones.

16. Solicitud de retiro de un proyecto de ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992.

**Parágrafo 1º.** Los asuntos de mero trámite se entenderán como aquellos que, haciendo o no parte de la función constituyente y legislativa, no corresponden a la votación de la parte dispositiva de los textos de los proyectos de ley y de acto legislativo y aquellos que puedan considerarse de similar naturaleza.

**Parágrafo 2º.** Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.

**Artículo 2º.** El artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 130. *Votación Nominal.*** Como regla general las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen.

En toda votación pública podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado de la votación; en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos se llamará a lista y cada Congresista anunciará de manera verbal su voto sí o no.

Cuando se utilicen medios electrónicos o físicos en las votaciones, será quien presida la respectiva Corporación o Comisión quien abrirá y cerrará la votación.

Las cámaras implementarán un sistema electrónico que permita que en las votaciones nominales se identifique el sentido del voto de los congresistas y que los conteos correspondientes puedan visualizarse en tiempo real; estos registros serán presentados en las pantallas de cada recinto y los mismos deberán quedar grabadas.

Las actas de las Sesiones Plenarias, Comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la *Gaceta del Congreso*, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicará en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad.

El área administrativa en coordinación con las Secretarías Generales y las Secretarías Generales de las Comisiones Constitucionales y legales implementarán los mecanismos necesarios para que la publicación de que trata este artículo, sea a la mayor brevedad posible ágil y eficiente.

El título de los proyectos de ley o de acto legislativo, tanto como el tránsito a la otra cámara y la pregunta sobre si la cámara o comisión respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o Acto Legislativo, podrá hacerse en una sola votación.

**Parágrafo.** Iniciada la votación nominal, esta se podrá extender hasta 20 minutos, a discrecionalidad del Presidente. Una vez transcurrido el tiempo ordenado por el Presidente, este le ordenará al Secretario cerrar la votación y leer el resultado en la Plenaria de la corporación o en la comisión respectiva, según el caso.

**Artículo 3º.** El artículo 131 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 131. *Votación Secreta.*** No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones sólo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sean igual al de los votantes.

Esta votación sólo se presentará en los siguientes eventos:

- a) Cuando se deba hacer una elección;
- b) Para decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos.

Aprobada la votación secreta, el Presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, la leyenda SÍ” o “NO”, y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna dispuesta para el efecto. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora.

**Parágrafo.** Solicitada una votación nominal y una secreta para un mismo artículo o grupo de artículos, se definirá en primer orden la votación secreta.

**Artículo 4º.** Suprímase el último inciso del artículo 174 de la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 5º.** Las disposiciones establecidas en la presente ley correspondientes a la votación nominal y pública, la votación ordinaria, se aplicarán a las demás Corporaciones Públicas de elección popular en el nivel Departamental, Distrital y Municipal, e igualmente lo dispuesto en el artículo 131 antes previsto, sobre votación secreta.

**Artículo 6º.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de noviembre de 2010, al Proyecto de Ley Orgánica número 154 de 2010 Senado, 028 de 2010 Cámara, por la cual se establecen las excepciones a que se refiere

el artículo 133 de la Constitución Política, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la Honorable Cámara de Representantes.

*Manuel Enriquez Rosero,*  
Ponente.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 30 de noviembre de 2010 con modificaciones.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 989 - Martes, 30 de noviembre de 2010

**SENADO DE LA REPÚBLICA**      **Págs.**  
**PONENCIAS**

Ponencia segundo debate primera vuelta y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal..... 1

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal..... 7

Ponencia para segundo debate primera vuelta y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara, 019 de 2010 Senado, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal..... 11

Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado al Proyecto de ley número 173 de 2010 Senado, 290 de 2010 Cámara, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos..... 16

**TEXTOS APROBADOS  
EN SESIÓN PLENARIA**

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 30 de noviembre al Proyecto de ley orgánica número 154 de 2010 Senado, 028 de 2010 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 82 de 2010 Senado, por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política..... 19