

Sentencia C-015A-09

OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY POR LA CUAL LA NACION SE VINCULA A LA CELEBRACION DE LOS TREINTA (30) AÑOS DE EXISTENCIA JURIDICA DE LA UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA-Infundada

Las objeciones formuladas al proyecto de ley resultan infundadas por dos razones: La primera, porque el Legislador no impuso al Gobierno una partida presupuestal sino que le autorizó a evaluar la viabilidad económica del gasto e incluirlo en el Presupuesto General de la Nación y, la segunda, porque el Congreso sí evaluó la viabilidad del gasto y su impacto fiscal, pues aunque no constituye un vicio de trámite en el proceso de formación de la ley, toda vez que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervino en el Congreso de manera contundente para explicar clara y técnicamente las razones por las que consideraba que los gastos propuestos no eran viables financieramente, sino que se limitó a invitar al Congreso a estudiar el tema, lo cual muestra que no atendió la carga de argumentación sobre las deficiencias económicas del proyecto.

OBJECION PRESIDENCIAL-Términos para formularla en días hábiles

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las cámaras como presupuesto de procedibilidad

PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Término máximo de dos legislaturas para insistir las cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Archivo del proyecto por discrepancias de las Cámaras

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL- Procedencia ante imposibilidad de realizar análisis del trámite surtido por ausencia de material probatorio/SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Efectos de cosa juzgada relativa

A pesar de que, por regla general, las sentencias de la Corte Constitucional que analizan la validez de la ley o de algunos proyectos de ley hacen tránsito a cosa juzgada absoluta, que impide un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corporación, en situaciones como la presente en que existen impedimentos razonables que no permiten resolver con certeza sobre la regularidad del proceso de formación de la ley, este Tribunal puede limitar los efectos del fallo y autorizar a los ciudadanos a demandar con posterioridad la constitucionalidad de la ley, dentro de los límites y parámetros señalados en la Constitución y la ley, como es el caso del término de caducidad para alegar los vicios de procedimiento, ya que al no reposar en el expediente copias de las pruebas que permitan concluir con certeza que el informe de objeciones presidenciales fue debidamente aprobado porque las actas se encuentran en proceso de transcripción y aún no han sido publicadas, la Sala reiterará su jurisprudencia en el sentido de autorizar el posterior ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, para alegar la regularidad y validez de todo el trámite legislativo en este asunto dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Constitución.

Esta Corporación ha dicho que este mecanismo se justifica porque es un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa en tanto que permite que el Legislador adopte medidas en armonía con la situación económica del país y pueda articularse en el esquema de colaboración armónica entre los poderes públicos adoptado en la Constitución de 1991. Para esta Corporación, entonces, la interrelación entre el Ejecutivo y el Congreso en la elaboración de los proyectos de ley que ordenan gastos o decretan beneficios tributarios, únicos casos en los que es aplicable el artículo 7 de la Ley Orgánica de Presupuesto, no sólo es necesaria para que se adopten medidas económicas ordenadas y congruentes que efectivamente puedan cumplirse, sino que se impone en aras de favorecer la estabilidad macroeconómica del país, manifestándose esta obligación en dos momentos: el primero, a cargo del Legislador, con la exposición de motivos o con las ponencias para debate, las cuales deberán incluir el análisis de los costos fiscales y la fuente de ingresos de la iniciativa; y el segundo, a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá rendir concepto en relación con los costos fiscales estimados para el proyecto, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, habiendo dicho la Corte que la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público en el trámite de los proyectos de ley no condiciona la validez de la normativa, pues dicho concepto no puede entenderse como un veto sobre la actuación del Congreso ni puede convertirse en una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Requisito de análisis de impacto fiscal compatible con Marco Fiscal de Mediano Plazo/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Inclusión del costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional en el proyecto

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACION-Fue considerado por el Congreso en la medida que se dejó constancia que se proponía un gasto único y excepcional

El Congreso sí analizó el impacto fiscal del proyecto, puesto que si bien es cierto en la exposición de motivos del mismo no se advirtió en ese sentido, no lo es menos que las ponencias para primer y segundo debate en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se dejó constancia de que se proponía un gasto único y excepcional por valor de 50.000 millones de pesos. En efecto, en la Gaceta número 366 del 13 de septiembre de 2006 puede leerse que en la ponencia para primer debate en el Senado, se incluyó el capítulo 4 sobre "impacto fiscal" de la medida, en el cual se explicó que este nuevo gasto es "transitorio y su impacto económico se ha estimado de acuerdo con las necesidades de infraestructura y formación docente contenidas en el proyecto". Allí se incluyeron tres cuadros: el primero sobre el "costo fiscal del proyecto" con la identificación de cada uno de las actividades y el valor de la ejecución. El segundo sobre "la ejecución presupuestal Ministerio de Educación// Item: Universidad de La Guajira" y, el tercer cuadro, sobre "proyección ejecución presupuestal Ministerio de Educación// Item. Universidad de la Guajira". Además, se dejó en claro que la Universidad contribuiría con la financiación de los costos de inversión con la destinación del 5% de los recursos de inversión de su presupuesto para la vigencia fiscal 2007- 2010. Las mismas razones se expresaron en la ponencia para segundo debate en el Senado, tal

y como aparece en la Gaceta del Congreso número 531 de 2006, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, de conformidad con lo publicado en la Gaceta del Congreso 125 del 19 de abril de 2007 y en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, como se observa en la Gaceta del Congreso 419 de 2007.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se limitó a pedir al Congreso que analice las consecuencias fiscales del proyecto sin aportar los estudios técnicos que le corresponden

En cuanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se limitó a pedir al Congreso que analice las consecuencias fiscales del proyecto de ley en trámite, pero no realizó el estudio que le corresponde como encargado de dar a conocer los elementos de juicio necesarios para evaluar los impactos económicos de la medida. El gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de los gastos desde el punto de vista de su financiación.

OBJECION PRESIDENCIAL-Autorización al gobierno nacional para incluir partidas presupuestales no entraña mandato imperativo

En cuanto a la imposibilidad de que el Legislador imponga gastos al Gobierno, la lectura literal de la norma objetada muestra que la vinculación de la Nación con la celebración de los 30 años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira a que se refirió el Congreso, no impuso un egreso fiscal al Gobierno sino que la medida consistió en autorizarlo a destinar ingresos del Presupuesto General de la Nación a las obras y proyectos que allí se señalan, pues la iniciativa claramente dispuso que “el Gobierno podrá destinar” del Presupuesto una suma no inferior a 50.000 millones de pesos, siendo claro para la Sala, que tanto la interpretación literal de la norma como la histórica en el trámite legislativo, que los gastos decretados no fueron regulados como una orden imperativa para el Gobierno sino como una autorización para que, dentro del margen de discrecionalidad que la ley y la Constitución le otorgan, lo incluya en el Presupuesto General de la Nación.

Referencia: expediente OP-114

Objeciones presidenciales: al proyecto de ley N. 72/06 Senado, 231/07 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras”.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda

Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Mauricio González Cuervo, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 5 de diciembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley N. 72/06 Senado, 231/07 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras”, cuyo artículo 2º fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad que no fueron acogidas por el Congreso de la República. Ello, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación se pronuncie sobre su exequibilidad.

1. Texto del proyecto de ley objetado

A continuación se transcribe el texto completo del proyecto de ley y se subraya la disposición objetada:

“Ley No——

Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo Primero. La Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de la Guajira y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes y egresados.

Artículo Segundo. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones (\$50.000.000.000,00) de pesos moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley.

De conformidad con el régimen legal vigente se autoriza al Gobierno Nacional para que se vincule a la conmemoración de los 30 años de la Universidad, mediante la apropiación de las partidas necesarias para financiar los siguientes proyectos de inversión y demás ejecutorias:

- a) Construcción y dotación de laboratorios para la experimentación académica
- c) Construcción y adecuación de infraestructura social y deportiva del campus

universitario.

d) Construcción y adecuación de un centro de convenciones departamental con capacidad para 2000 personas y con los estándares de escenografía, acústica y adecuación para desarrollo de eventos de carácter nacional e internacional \$11.000 millones

e) Construcción y dotación de un polideportivo para el desarrollo de las actividades deportivas de la actividad económica y de los encuentros de orden extra-universitarios \$6.000 millones

f) Construcción y dotación de plataforma computacional integral para mejoramiento de los procesos administrativos, de seguridad e impartir la educación virtual \$6.000 millones.

g) Construcción dentro de la ciudadela universitaria en Riohacha de un bloque de post-grado y laboratorio \$5.000 millones.

Artículo Tercero. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA

Emilio Ramón Otero Dajud”

2. Objeciones formuladas por el Gobierno Nacional

Mediante escrito del 23 de julio de 2008, el Gobierno Nacional formuló las siguientes objeciones por motivos de inconstitucionalidad contra el artículo 2º del proyecto de ley de la referencia:

Los recursos requeridos para financiar los proyectos a que hace referencia el proyecto de ley no son consistentes con el marco fiscal de mediano plazo exigido por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, en tanto que constituyen un gasto corriente cuya fuente de ingresos no fue indicada. Así dijo que, por el contrario, “dado que las entidades territoriales también financian las Universidades de carácter departamental, la iniciativa presiona las finanzas del departamento de la Guajira, entidad territorial que actualmente se encuentra en incumplimiento del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el documento Conpes 3430 de 2006”.

El Gobierno reiteró que la iniciativa objeto de estudio es inconsistente porque el impacto fiscal no asciende a 50.000 millones de pesos como lo afirmaron sus autores sino que es superior porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la ley 30 de 1992, los recursos con que se financia la Universidad Pública deben incrementarse en pesos constantes con base en la asignación de los recursos de los años anteriores, tal y como lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-177 de 2002. De esta

forma, concluye que la “iniciativa tiene un impacto fiscal de 50.000 millones de pesos para siguiente vigencia y para las vigencias posteriores. Es decir, es un costo de 50.000 millones de pesos acumulados en la base para la vigencia siguiente, sin que puedan excluirse luego del presupuesto asignado a la Universidad de la Guajira”.

En consecuencia, la disposición objetada desconoce lo dispuesto en una ley orgánica que condiciona la actividad legislativa y, por lo tanto, vulnera el artículo 151 de la Constitución.

3. Insistencia del Congreso de la República

Los Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes designaron, respectivamente, como ponentes del informe sobre las objeciones presidenciales a los congresistas Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Álvaro Ahston Giraldo y Bladimiro Cuello Daza, quienes presentaron informe conjunto el 21 de octubre de 2008, en el sentido de no acoger la objeción por inconstitucionalidad del proyecto de ley de la referencia. Los motivos en los que se apoyaron son los siguientes:

La lectura de la iniciativa objetada muestra que no consagra un gasto corriente sino que desarrolla la prerrogativa de las universidades públicas de recibir anual y excepcionalmente aportes de la Nación que no son recurrentes, por lo que no pasan a constituir parte de la base del cálculo de los aportes nacionales y, por ese hecho, no tienen un impacto superior al proyectado. Entonces, si se acogiera la “interpretación extrema del Gobierno Nacional”, las universidades públicas no podrían volver a recibir aportes excepcionales de la Nación o de las entidades territoriales porque se constituirían en base del cálculo para los aportes futuros.

Contrario a lo dicho por el Gobierno, la iniciativa sí señaló la fuente de financiamiento del impacto fiscal, pues a pesar de que el proyecto inicial no lo contemplaba esto fue subsanado con la ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República. Para el efecto, transcribió apartes de la ponencia en donde se hace referencia al cuadro 1 sobre costo fiscal del proyecto, al cuadro 2 sobre ejecución presupuestal del Ministerio de Educación y al cuadro 3 relativo a la proyección ejecución presupuestal del Ministerio de Educación- Universidad de La Guajira. Igualmente, reiteraron que dicha institución concurrirá con los costos de inversión del proyecto con la destinación del 5% de los recursos de inversión de su presupuesto con vigencia 2007- 2010.

Finalmente, se transcribieron apartes de la sentencia C-502 de 2007 en la que la Corte Constitucional dijo que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas busca tener en cuenta las realidades macroeconómicas, sin que con ella se hayan creado barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni se hubiese diseñado un veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda, quien tiene la carga principal de dicho análisis. De todas maneras, la Corte aclaró que “la omisión del Ministro en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

4. Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley parcialmente objetado

El trámite del proyecto de la referencia fue el siguiente:

- Los Congresistas Jorge Ballesteros Bernier, Miguel Pinedo Vidal, Wilmer González Brito y Vladimiro Cuello Daza radicaron el proyecto de ley número 72 de 2006 en la Secretaría General del Senado de la República, "por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras". El texto del proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso número 289 del 14 de agosto de 2007.

-La ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República correspondió al senador Álvaro Ashton Giraldo. Dicho informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 366 del 13 de septiembre de 2006.

- El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Cuarta del Senado de la República el 27 de septiembre de 2006, previo su anuncio realizado el 20 de septiembre de 2006.

- La ponencia para segundo debate en el Senado aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 531 del 14 de noviembre de 2006.

- En segundo debate, el proyecto de ley fue aprobado por la plenaria del Senado el 11 de diciembre de 2006, cuyo texto final fue publicado en la Gaceta del Congreso número 30 del 7 de febrero de 2007. El Acta 36, donde consta la aprobación del proyecto, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 58 del 1º de marzo de 2007. El anuncio previo a la votación fue realizado el 6 de diciembre de 2006, según consta en el Acta de Plenaria número 35.

- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso 125 del 19 de abril de 2007.

- De acuerdo con la certificación del Secretario de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, el 19 de junio de 2007 fue anunciada la votación y en sesión del 20 de junio de 2007 de esa misma comisión fue aprobado el proyecto en primer debate.

- La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso número 419 del 30 de agosto de 2007.

- De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General (E) de la Cámara de Representantes, la plenaria de esa Corporación aprobó el proyecto en segundo debate el 11 de septiembre de 2007, previo anuncio realizado el 4 de septiembre de 2007, tal y como figura en las Actas 068 y 069, respectivamente.

- En la Gaceta del Congreso número 380 del 18 de junio de 2008 se encuentra publicado el informe de conciliación.

-En la Gaceta número 383 del 18 de junio de 2008 aparece el texto conciliado. La plenaria del Senado de la República aprobó el informe el 19 de junio de 2008, según consta en el acta de plenaria número 58. El Secretario General del Senado dijo que el anuncio de votación se realizó el 18 de junio de 2008, tal y como aparece en el Acta 57.

- De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General (E) de la Cámara de Representantes, el 19 de junio de 2008 fue aprobado el informe de conciliación, según consta en el acta de plenaria número 120, previo su anuncio en sesión del 18 de junio de 2008, como aparece en el Acta 119 (folio 60 del cuaderno principal)

5. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino dentro de la oportunidad legal prevista, con el fin de solicitar que la Corte disponga que las objeciones por inconstitucionalidad formuladas son infundadas y, por lo tanto, se declare la exequibilidad del proyecto de ley. Los argumentos principales en que apoyó su conclusión son:

El Procurador comenzó por reiterar su posición en cuanto al alcance de las leyes que decretan gasto público, pues las entiende como títulos jurídicos para que el gobierno las incorpore en el Presupuesto General de la Nación, en tanto que la Constitución repartió las competencias en este tema entre el Congreso y el Gobierno. En tal sentido, las leyes que decretan gasto público son inconstitucionales si ordenan al gobierno a ejecutar un gasto y, por el contrario, se ajustan a la Carta si se limitan a habilitarlo para incluir el gasto en el proyecto de presupuesto. En consecuencia, el Ministerio Público considera que el artículo 2º del proyecto de ley se ajusta a la Constitución porque al señalar que el gobierno “podrá” destinar la suma indicada simplemente faculta al gobierno a incluir el gasto y no se trata de un mandato imperativo, sino de una simple autorización.

De otra parte, la Vista Fiscal dijo que, de acuerdo con los antecedentes de la norma, el análisis del impacto fiscal del proyecto se realizó desde el primer debate, tal y como consta en la ponencia para primer debate que fue publicada en la Gaceta del Congreso número 366 de 2006, y continuó en los restantes debates. Luego, la iniciativa objetada no violó el artículo 151 de la Constitución.

Recordó que en anteriores oportunidades le ha expresado a la Corte su posición en el sentido de indicar que en el eventual caso de incumplimiento del deber del Ministro de Hacienda consagrado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, de todas maneras ello no afecta la validez de un proyecto de ley aprobado por el Congreso porque dicho funcionario no tiene capacidad de veto sobre el legislador. Sin embargo, considera indispensable delimitar las características que debe cumplir el concepto del Ministro de Hacienda, puesto que debe contener evaluaciones financieras o debe ser suficientemente técnico para excluir las apreciaciones sin fundamento o las afirmaciones políticas sobre el proyecto.

Así las cosas, como el Ministro de Hacienda cuenta con la formación, equipo y tecnología para analizar el impacto fiscal de una ley, a él corresponde convencer a los congresistas sobre la inviabilidad de la ley. Sin embargo, el Procurador concluyó que el concepto presentado por el Ministro en el asunto objeto de estudio no cumplió con las características anteriormente anotadas porque se limitó a expresar que la propuesta no era congruente con las perspectivas fiscales de la Nación, sin que se hubiese soportado en datos, cifras o argumentos técnicos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte.

1. Conforme a los artículos 167, inciso 4º, y 241, ordinal 8º, de la Constitución, la Corte es competente para conocer de las objeciones por razones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra los proyectos de ley.

Oportunidad y trámite de las objeciones

2. En virtud de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de 6 días para devolver con objeciones un proyecto de ley que no consta de más de 20 artículos, pues de no hacerlo el Presidente de la República está obligado a sancionarlo y promulgarlo. El proyecto de ley objetado en esta oportunidad tiene 3 artículos, por lo que las objeciones presidenciales serían oportunas si fueron radicadas en el Congreso dentro del término señalado en precedencia.

Cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación¹, el término señalado en la norma constitucional citada debe contarse en días hábiles, porque para el caso es aplicable el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913.

Ahora bien, en el asunto objeto de estudio se tiene que, por medio del escrito recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 16 de julio de 2008, el Secretario General del Senado de la República remitió, para el trámite correspondiente, el proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras” (folio 19 del cuaderno principal). A su turno, el 23 de julio de 2008, el Gobierno Nacional presentó ante la Presidencia del Congreso un escrito en el que formuló objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad del proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara (folios 15 a 19 del cuaderno principal).

Los días hábiles que corrieron entre el 16 y el 23 de julio de 2007 fueron 5, por lo que es evidente que las objeciones presidenciales objeto de análisis fueron oportunas porque cumplieron con el término previsto en la Constitución para el efecto.

3. En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales, el artículo 167 de la Constitución es claro en señalar que el proyecto de ley objetado total o parcialmente por razones de inconstitucionalidad volverá a las cámaras a segundo debate y si el Congreso insiste, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que, dentro de los 6 días siguientes, decida sobre su exequibilidad. Si esta Corporación declara fundadas las objeciones la iniciativa se archivará, pero si las declara infundadas, el Presidente de la República estará obligado a sancionar la ley.

A pesar de que la insistencia del Congreso de la República en el proyecto de ley objetado es un requisito sine qua non para que la Corte Constitucional asuma el conocimiento de la objeción presidencial, ni la Constitución ni la ley señalan términos precisos para que el Congreso de la República insista en el mismo ni determina un trámite especial

para su aprobación. Por esa razón, esta Corporación ha considerado que el proyecto objetado debe seguir las mismas reglas previstas para el trámite y aprobación de la ley, tal es el caso, por ejemplo, del término máximo de dos legislaturas previsto en el artículo 162 de la Constitución para aprobar una iniciativa legislativa². De esta forma, el Congreso puede insistir un proyecto de ley cuyo trámite no exceda de dos legislaturas. De igual manera, la insistencia legislativa debe contenerse en un informe o una ponencia previamente elaborada por los congresistas designados por sus cámaras respectivas para que, con posterioridad al anuncio, sea aprobado por la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras. En caso de que exista discrepancia entre las cámaras, esto es cuando una corporación hubiese considerado fundadas las objeciones y la otra no, el artículo 200 de la Ley 5ª de 1992 ordena el archivo del proyecto.

4. Nótese que el estudio de las objeciones presidenciales por parte de la Corte Constitucional parte de una confrontación de opiniones sobre la validez constitucional de la propuesta, en tanto que deben existir dos posiciones jurídicas contradictorias que deben ser resueltas por el Tribunal máximo de la constitucionalidad. Así pues, el análisis que corresponde a esta Corporación supone tres condiciones fundamentales: i) una confrontación de ideas claras entre el Gobierno y el Legislador respecto de una propuesta que aspira a convertirse en ley de la República, de ahí que se entienda a este mecanismo de la objeción como un instrumento de colaboración armónica entre los poderes, ii) la exposición de razones de orden jurídico constitucional que, dada la naturaleza de la objeción, descarta argumentos de conveniencia y oportunidad. Entonces, tanto con los conceptos que expone el Gobierno como los que se presentan en el Congreso se busca convencer, persuadir y encontrar una solución a una controversia de rango constitucional y, iii) existencia de al menos dos posiciones contrarias que, en el debate legislativo, no pudieron conciliarse o armonizarse, pues el Gobierno insiste en que el proyecto es contrario a la Constitución y el Congreso en que se ajusta a ella.

5. Ahora bien, el trámite que se imprimió a las objeciones formuladas por el Gobierno el 23 de julio de 2008 al proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras”, fue el siguiente:

- Las objeciones presidenciales fueron publicadas en la Gaceta del Congreso número 473 del 30 de julio de 2008.
- En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992 y 167 de la Constitución, los Presidentes del Senado y Cámara de Representantes conformaron una Comisión Accidental encargada de examinar el contenido de las objeciones presidenciales con los Senadores Jorge Ballesteros Bernier y Álvaro Ahston Giraldo y el Representante a la Cámara Bladimiro Nicolás Cuello.
- El 21 de octubre de 2008, los congresistas que hicieron parte de la Comisión recomendaron a sus respectivas corporaciones no acoger las objeciones presidenciales.
- El informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso número 748 del 27 de octubre de 2008. Así mismo, en la Gaceta número 756 del 30 de octubre

2008 también fue publicado el informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley, presentado por los Congresistas Jorge Ballesteros Bernier, Álvaro Ahston Giraldo y Bladimiro Nicolás Cuello.

-Tal y como consta en la certificación expedida por el Subsecretario General del Senado de la República, el informe de objeciones presidenciales fue aprobado por la Plenaria del Senado el 11 de noviembre de 2008 (folio 8 del cuaderno principal). En respuesta del 21 de enero de 2009 a los requerimientos hechos por el Magistrado Ponente, mediante autos del 12 de diciembre de 2007 y 14 de enero de 2008, el Secretario del Senado de la República informó que el acta 22 de 2008, donde consta la aprobación del informe de objeciones, está “aún sin publicar” (folio 276 del cuaderno principal).

- De acuerdo con lo informado por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el anuncio de votación del informe de objeciones presidenciales en esa corporación se produjo el 4 de noviembre de 2008, tal y como consta en Acta de la sesión plenaria número 148, la “que a la fecha se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no se encuentra publicada, una vez esta Secretaría disponga del ejemplar de la Gaceta correspondiente se la estaremos remitiendo a esa H. Corporación” (folios 1 y 3 del cuaderno 1 de pruebas).

- El informe de objeciones presidenciales fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de noviembre de 2008, según consta en el Acta 150, “acta que a la fecha se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no se encuentra publicada, una vez esta Secretaría disponga del ejemplar de la Gaceta correspondiente se la estaremos remitiendo a esa H. Corporación” (folios 1 del cuaderno 1 de pruebas y 2 del cuaderno principal).

Cosa juzgada relativa en el trámite de la objeción al proyecto que se analiza

6. La anterior descripción del trámite impulsado en el Congreso a la objeción presidencial formulada por el Gobierno al proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, muestra que se ajustó a la Constitución y al Reglamento del Congreso, como pasa a verse:

i) está demostrado que después de radicado el escrito que contenía las objeciones, los Presidentes de la Cámara y el Senado conformaron una comisión encargada de rendir un informe a las respectivas plenarias, ii) se probó que el contenido de la objeción presidencial cumplió el requisito de la publicidad, iii) también se demostró que los ponentes presentaron informe en el sentido de no acoger los argumentos del Gobierno y que éste fue publicado con anterioridad al inicio de su debate y votación y, iv) en el expediente aparece un elemento de juicio que permite suponer que el informe fue aprobado por la plenaria de cada cámara con posterioridad al anuncio.

7. Sin embargo, al no reposar en el expediente copias de las pruebas (las Gacetas del Congreso en donde aparezcan las Actas de Plenaria aprobadas) que permitan concluir con certeza que el informe de objeciones presidenciales presentado por los Senadores Jorge Ballesteros Bernier y Álvaro Ahston Giraldo y el Representante a la Cámara Bladimiro Nicolás Cuello, fue debidamente aprobado porque las actas se encuentran

en proceso de transcripción y por ello, obviamente, aún no han sido publicadas, la Sala reiterará su jurisprudencia reciente³ en el sentido de autorizar el posterior ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, para alegar la regularidad y validez de todo el trámite legislativo en este asunto dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Constitución.

Dicho en otros términos, a pesar de que, por regla general, las sentencias de la Corte Constitucional que analizan la validez de la ley o de algunos proyectos de ley hacen tránsito a cosa juzgada absoluta, que impide un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corporación, en situaciones como la presente en que existen impedimentos razonables que no permiten resolver con certeza sobre la regularidad del proceso de formación de la ley, este Tribunal puede limitar los efectos del fallo y autorizar a los ciudadanos a demandar con posterioridad la constitucionalidad de la ley, dentro de los límites y parámetros señalados en la Constitución y la ley, como es el caso del término de caducidad para alegar los vicios de procedimiento. Así se dispondrá, entonces, en la parte resolutive.

Problema jurídico

8. El Gobierno Nacional no sancionó el proyecto de ley de la referencia, que para vincularse a la conmemoración de los 30 años de la Universidad de La Guajira, lo autorizó a destinar 50.000 millones de pesos del Presupuesto General de la Nación con los que se financiarían algunos proyectos de inversión. A su juicio, esa iniciativa resulta contraria al artículo 151 de la Constitución porque desconoció el deber de evaluar el marco fiscal de mediano plazo exigido por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

A su turno, el Congreso sostiene que, contrario a lo expresado por el Gobierno, la iniciativa legislativa se ajusta a la Constitución porque, de un lado, en su trámite fue analizada la fuente de financiamiento del impacto fiscal de la medida y, de otra, éste sería un gasto extraordinario que no haría parte de la base del cálculo de los aportes corrientes que la Nación hace a las universidades públicas.

9. En consecuencia, a la Corte corresponde definir si, como lo indica el Gobierno Nacional, el artículo 2º del proyecto de ley 72/06 Senado, 231/07 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras” es contrario al artículo 151 de la Constitución porque desconoce el mandato contenido en el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, en tanto que en el trámite de formación de la iniciativa no se explicó, justificó, ni evaluó el costo de la iniciativa, ni la fuente de ingresos con que se cubriría, esto es, porque el Congreso no evaluó el marco fiscal de mediano plazo.

Interpretación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Reiteración de jurisprudencia

10. En cuanto al deber de analizar de manera expresa el impacto fiscal de las normas que ordenan gastos u otorgan beneficios tributarios y de que la medida sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional, contemplado en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Presupuesto, esta Corporación ha dicho en forma reiterada⁴ que este mecanismo se justifica porque es “un

importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa” en tanto que permite que el Legislador adopte medidas en armonía con la situación económica del país y pueda articularse en el esquema de colaboración armónica entre los poderes públicos adoptado en la Constitución de 1991. Para esta Corporación, entonces, la interrelación entre el Ejecutivo y el Congreso en la elaboración de los proyectos de ley que ordenan gastos o decretan beneficios tributarios, únicos casos en los que es aplicable esta disposición⁵, no sólo es necesaria para que se adopten medidas económicas ordenadas y congruentes que efectivamente puedan cumplirse, sino que se impone en aras de favorecer la estabilidad macroeconómica del país.

11. Así mismo, en forma reiterada la Corte ha dicho que la obligación en comento se manifiesta en dos momentos. El primero, a cargo del Legislador, con la exposición de motivos o con las ponencias para debate, las cuales deberán incluir el análisis de los costos fiscales y la fuente de ingresos de la iniciativa, pues de esta manera se busca que los congresistas conozcan perfectamente las implicaciones de su voto y midan las verdaderas posibilidades de que la medida se cumpla. El segundo, a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá rendir concepto en relación con los costos fiscales estimados para el proyecto, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta forma, consideró la Corte que “los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país - de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios -administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”⁶.

No obstante lo anterior, la Corte también ha dicho que la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público en el trámite de los proyectos de ley no condiciona la validez de la normativa, pues dicho concepto no puede entenderse como un veto sobre la actuación del Congreso ni puede convertirse en una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa. Así, en sentencia C-731 de 20087, sentencia que en esta oportunidad se reitera en su totalidad, este Tribunal dijo que, para evitar la afectación al principio de separación de las Ramas del Poder Público y la autonomía del Legislador, no es posible aceptar que el concepto sobre la viabilidad financiera de un proyecto de ley y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, constituya un requisito de trámite de la ley, porque afectaría grave y desproporcionadamente la capacidad legislativa del Congreso. Por esta razón, la Corte advirtió:

“el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando

estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación⁸ y no se imponen como órdenes imperativas. La sentencia C-782 de 2019, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

“...esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima’

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de éste ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno’, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.”

13. En esta línea, recientemente la Corte se pronunció en varias oportunidades en relación con casos muy similares a los que ahora ocupa su atención, en los que el Gobierno objetó varios proyectos de ley por violación del artículo 151 de la Constitución. Así por ejemplo, en sentencia C-1039 del 19 de noviembre de 2008¹⁰, la Corte declaró infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno al artículo 2º del proyecto de ley número 168/06 Senado, 085/06 Cámara, “por el cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta años de actividades académicas de la Universidad de La Guajira y se dictan otras disposiciones”. El Gobierno formuló objeciones por violación del artículo 151 de la Constitución por idénticos motivos a los que en esta oportunidad estudia la Sala.

Cabe advertir que, aunque dicho proyecto de ley también se relaciona con la celebración de los 30 años de actividades académicas en la Universidad de La Guajira y faculta al Gobierno a incluir algunas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación o a impulsarlas a través del sistema nacional de cofinanciación, su contenido es distinto. En efecto, esa iniciativa pretende ejecutar los recursos en “obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira”, tales como: i) la capacitación de docentes en 40 magíster y 12 doctorados, ii) fortalecimiento de la práctica y experimentación académica, iii) adquisición de buses, iv) construcción de una sede en el municipio de Urbilla, v) adquisición de una planta eléctrica y, vi) la construcción de un restaurante, entre otros. A diferencia del proyecto que ahora se analiza, en el anterior el Congreso no señaló valor específico de cada uno de los proyectos, no indicó el costo máximo de financiación de aquellos ni incluyó otros proyectos como los que aquí se relacionaron.

En esa oportunidad, la Corte dijo que la iniciativa legislativa resulta compatible con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y, por ese hecho, se ajusta a la Constitución, por dos motivos principales:

El primero, porque la norma objetada establece una autorización al Gobierno Nacional para incorporar el gasto decretado al Presupuesto General de la Nación o para impulsar algunas obras mediante el sistema nacional de cofinanciación, sin que de esa forma pueda entenderse como una imposición de obligatoria observancia, lo cual respeta perfectamente el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto. El segundo, porque los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional para objetar el proyecto no aportan un análisis de su impacto fiscal sino que se circunscriben a exigirle al Congreso dicho estudio. En este aspecto, la Corte constató que en las ponencias para primer y segundo debate en ambas cámaras, se incluyeron elementos de juicio para evaluar el costo e impacto fiscal del proyecto.

En idéntico sentido, la sentencia C-1197 del 4 de diciembre de 2008¹¹, declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley 062/07 Senado, 155/06 Cámara, “por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones”. En esa oportunidad, la Sala reiteró su línea jurisprudencial respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley que a pesar de que ordenan gastos, no se imponen al Gobierno y se limitan a autorizar su inclusión en las partidas presupuestales correspondientes, después de evaluar su viabilidad

económica y, para los casos específicos de aplicación del principio de concurrencia, luego de evaluar la participación de las entidades territoriales en la financiación del proyecto. En este caso concreto, la Corte encontró que la propuesta objetada se limitó a autorizar al Gobierno a incorporar en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones específicas para la financiación, ejecución y desarrollo del Festival Internacional de la Poesía de Medellín, en tanto que no establecía una orden imperativa al Ejecutivo sino una autorización de gasto.

En este mismo sentido, la sentencia C-1200 del 4 de diciembre de 2008¹², concluyó que el artículo 2º del proyecto de ley 086 de 2007 Senado, 158 de 2006, Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”, se ajustaba a la Constitución en relación con la objeción presentada por el Gobierno por violación del artículo 151 de la Constitución, por dos motivos. El primero, porque no le impone al Gobierno un gasto sino que lo autoriza a incluir la partida presupuestal necesaria para ejecutarlo y, el segundo, porque la participación del Ministerio de Hacienda en el trámite del proyecto se limitó a enfatizar la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no indicó las razones claras sobre el impacto fiscal de la norma y su viabilidad respecto del marco fiscal de mediano plazo.

14. En razón a que el asunto sub iúdice es idéntico a los analizados por la Corte en las oportunidades a que se hizo referencia y a que no se encuentran razones para modificar la línea jurisprudencial esbozada, ésta será reiterada en esta ocasión, como pasa a verse:

En cuanto a los deberes del Congreso y del Ministerio de Hacienda de analizar el impacto del proyecto, se tiene que:

14.1. El Congreso sí analizó el impacto fiscal del proyecto, puesto que si bien es cierto en la exposición de motivos del mismo no se advirtió en ese sentido, no lo es menos que las ponencias para primer y segundo debate en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se dejó constancia de que se proponía un gasto único y excepcional por valor de 50.000 millones de pesos. En efecto, en la Gaceta número 366 del 13 de septiembre de 2006 puede leerse que en la ponencia para primer debate en el Senado, se incluyó el capítulo 4 sobre “impacto fiscal” de la medida, en el cual se explicó que este nuevo gasto es “transitorio y su impacto económico se ha estimado de acuerdo con las necesidades de infraestructura y formación docente contenidas en el proyecto”. Allí se incluyeron tres cuadros: el primero sobre el “costo fiscal del proyecto” con la identificación de cada uno de las actividades y el valor de la ejecución. El segundo sobre “la ejecución presupuestal Ministerio de Educación// Item: Universidad de La Guajira” y, el tercer cuadro, sobre “proyección ejecución presupuestal Ministerio de Educación// Item. Universidad de la Guajira”. Además, se dejó en claro que la Universidad contribuiría con la financiación de los costos de inversión con la destinación del 5% de los recursos de inversión de su presupuesto para la vigencia fiscal 2007- 2010 (folio 215 del cuaderno principal)

Esas mismas razones se expresaron en la ponencia para segundo debate en el Senado,

tal y como aparece en la Gaceta del Congreso número 531 de 2006 (folio 60 del cuaderno de pruebas), en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, de conformidad con lo publicado en la Gaceta del Congreso 125 del 19 de abril de 2007 (folio 190 del cuaderno principal) y en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, como se observa en la Gaceta del Congreso 419 de 2007 (folio 109 del cuaderno principal)

14.2 En cuanto al concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público en el trámite del proyecto objetado parcialmente se tiene que, en escrito del 10 de septiembre de 2007 dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes, dijo que era “prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas ‘de honores’ que crean mayores presiones de gasto público. (...) Según lo expuesto a la luz del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones.”¹³

Entonces, es claro que el Ministerio se limitó a pedir al Congreso que analice las consecuencias fiscales del proyecto de ley en trámite, pero no realizó el estudio que a él corresponde como encargado de dar a conocer los elementos de juicio necesarios para evaluar los impactos económicos de la medida. De conformidad con lo señalado en la jurisprudencia citada, el gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de los gastos desde el punto de vista de su financiación.

16. Todo lo anterior permite concluir que las objeciones formuladas al proyecto de ley objeto de estudio resultan infundadas por dos razones: La primera, porque el Legislador no impuso al Gobierno una partida presupuestal sino que le autorizó a evaluar la viabilidad económica del gasto e incluirlo en el Presupuesto General de la Nación y, la segunda, porque el Congreso sí evaluó la viabilidad del gasto y su impacto fiscal. Cabe advertir que, aunque no constituye un vicio de trámite en el proceso de formación de la ley, al igual en que varios casos precedentes analizados por la Corte, en esta oportunidad también se observa que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervino en el Congreso de manera contundente para explicar clara y técnicamente las razones por las que consideraba que los gastos propuestos no eran viables financieramente, sino que se limitó a invitar al Congreso a estudiar el tema, lo cual muestra que no atendió la carga de argumentación sobre las deficiencias económicas del proyecto.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero. Declarar INFUNDADA la objeción formulada por el Gobierno Nacional contra el

artículo 2º del proyecto de ley N. 72/06 Senado, 231/07 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras”.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas, y en los aspectos analizados en esta sentencia, se declara la EXEQUIBILIDAD del artículo 2º del proyecto de ley N. 72/06 Senado, 231/07 Cámara.

Tercero. Advertir que, en los términos de la parte motiva de esta providencia, en relación con el trámite de las objeciones presidenciales cabe que los ciudadanos, si encuentran motivo para ello, ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3º, de la Constitución.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Con Salvamento de Voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

GIL Magistrado

RODRIGO

Magistrado

ESCOBAR

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-015A DEL 2009 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance (Aclaración de voto)

ORDENACION DE GASTO POR EL CONGRESO-Carácter obligatorio (Aclaración de voto)

LEY QUE ORDENA GASTO PUBLICO-Cumplimiento no puede quedar supeditado a voluntad del Gobierno (Aclaración de voto)

Referencia: expediente OP-114

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 72-09 Senado - 231/07 Cámara, "Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras"

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corte, me permito presentar aclaración de voto a la presente sentencia, en relación a que considero que la orden de gasto que da el Congreso al Gobierno es obligatoria, de conformidad con el numeral 11 del artículo 150 y los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público, en el sentido que las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley y que deben ser apropiadas por la ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, en mi opinión, el Congreso no sólo tiene la facultad de decretar el gasto público sino que esta ordenación del gasto público es de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Nacional. Esto se explica también a partir del principio de que es el Congreso el que tiene la iniciativa en materia de gasto público y sólo de manera excepcional tiene esta facultad el Gobierno, de lo contrario, en mi opinión, el cumplimiento de las leyes que ordenan el gasto público quedaría supeditado a la voluntad del gobernante de turno, lo cual no es permisible en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En conclusión, considero que de acuerdo con las disposiciones del ordenamiento superior es el Legislador el órgano que tiene primacía en el ámbito de la ordenación del gasto público, orden de gasto que es obligatoria para el Gobierno Nacional, lo cual es conforme con la Carta Política.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Entre muchas otras, pueden verse las sentencias C-315 de 2008, C-1040 de 2007, C-856 de 2006, C-068 de 2004 y C-063 de 2002.

2 Al respecto: sentencias C-830 de 2007, C-623 de 2007 y C-433 de 2004, entre otras.

3 Ver: auto del 8 de octubre de 2008, expediente OP-105. M.P. Rodrigo Escobar Gil, sentencias C-1152 de 2008 y C-1183 de 2008. M.P. Humberto Sierra Porto.

4 Entre otras, pueden verse las sentencias C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005, C-072 de 2006, C-929 de 2006 y C-731 de 2008.

6 Sentencia C-502 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Ver entre otras las sentencias C-581 de 1997, C-196 de 2001, C-483 de 2002, C-197 de 2001 y C-1047 de 2001.

9 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 M.P. Jaime Araújo Rentería

11 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

12 M.P. Mauricio González Cuervo

13 Cfr. Folios 74-75 del cuaderno principal.