

## Sentencia C-1139/08

Las objeciones formuladas al artículo 3º del proyecto de ley, resultan infundadas porque: (i) no existe desconocimiento del artículo 7º de la Ley 819 del 2003, y de contera del artículo 151 Superior, en cuanto la exposición de motivos de las ponencias para primer y segundo debate en ambas cámaras incluyen análisis respecto del costo y del impacto fiscal de las obras previstas por el artículo 3º objetado; y en razón de que la omisión de aportar el estudio técnico de impacto fiscal se predica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, omisión que no vicia el trámite legislativo; (ii) la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de los programas y obras en la Universidad de La Guajira de que trata el artículo objetado, emplea la expresión “podrá”, de tal manera que no entraña una orden imperativa al Gobierno Nacional para que incluya las partidas presupuestales necesarias, sino que permite que el Gobierno pueda incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira; y (iii) el gasto decretado por el legislador en la norma objetada para la ejecución de los programas y obras contemplados, podrá ser cubierto mediante la participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación, tal y como lo dispone el artículo 102 de la Ley 715 del 2001.

OBJECION PRESIDENCIAL-Términos para formularla en días hábiles

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Análisis formal y material/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las cámaras como presupuesto de procedibilidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Término para insistencia de las cámaras

El control de constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República es atinente no sólo respecto de las objeciones de carácter material presentadas por el Gobierno Nacional, sino que también comprende la verificación formal respecto del trámite legislativo de las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales. La insistencia de las Cámaras constituye un presupuesto de procedibilidad para el análisis de exequibilidad del proyecto objetado, precisándose que las Cámaras disponen, para insistir en la aprobación del proyecto de ley, de un término que no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas.

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 la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre consistencia de costos y fuente de ingreso

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las

ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso. Estos requisitos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACION-No fue aportado oportunamente por el Ministerio de Hacienda Y Crédito Público/ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACION-Omisión no vicia trámite legislativo si en la motivación de las ponencias para debate en ambas cámaras se incluyeron análisis respecto de costos e impacto fiscal

Evidentemente, la norma objetada genera un gasto a cargo de la Nación, por lo cual está comprendida en la previsión del Art. 7° de la Ley 819 de 2003, de conformidad con la cual debe realizarse el estudio del impacto fiscal de dichas declaraciones de gasto del legislativo, pero se evidencia que la manifestación del Ministro de Hacienda y Crédito Público se limitó a sostener de manera general y escueta que el proyecto era inconsistente con el Plan Nacional de Desarrollo y a solicitar al Congreso la realización del análisis de impacto fiscal del proyecto en cuestión, sin aportar el Ministerio un estudio serio y concreto respecto del impacto fiscal del proyecto y de las razones por las cuales consideraba que no era consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo, que fuera más allá de las simples afirmaciones generales, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la Sala considera que existe una omisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al no aportar oportunamente un estudio o análisis respecto del impacto fiscal del proyecto de Ley en cuestión y limitarse a exigir este estudio y análisis por parte del Congreso, máxime cuando en la motivación de las ponencias para primer y segundo debate en ambas Cámaras se incluyeron análisis respecto de los costos y el impacto fiscal de las obras previstas en el artículo 3º objetado, por lo que la objeción por supuesto desconocimiento del Art. 7º de la Ley 819 de 2003 y del Art. 151 de la Constitución resulta sin fundamento.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL-Autorización al gobierno nacional para incluir partidas presupuestales no entraña mandato imperativo/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización de obras en entidades territoriales a través del sistema de cofinanciación

Referencia: expediente OP-104

Asunto: Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 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”

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio del cuatro (4) de julio de 2008, recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el diez (10) de julio de 2008 y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, la Presidenta del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 168/06 Senado, 085/06 Cámara, “por la 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 cual fue objetado por inconstitucionalidad siendo estas objeciones rechazadas por el Congreso de la República al ser consideradas infundadas.

2. El despacho del magistrado sustanciador avocó conocimiento del asunto mediante auto del veintiuno (21) de julio de 2008, con base en lo previsto en el Art. 32 del Decreto 2067 de 1991, dispuso su fijación en lista con el fin de permitir la intervención ciudadana y ordenó la solicitud de una información a los Secretarios Generales de las Cámaras legislativas.

3. Vencido el término probatorio, esta Corporación no había recibido de parte de las Secretarías de las Cámaras Legislativas las pruebas solicitadas mediante el Auto mencionado.

5. A través de comunicado del 24 de julio de 2008, recibido en esta Corporación el 25 de julio del 2008, la Cámara de Representantes allegó a esta Corporación las Gacetas del Congreso No. 327 del 2006, 455 del 2006, 503 del 2006, 635 del 2006, 607 del 2006, 541 del 2006, 149 del 2008, 371 del 2008 y la 366 de 2008, referidas al trámite legislativo surtido en dicha Corporación por el Proyecto de Ley bajo estudio (Cuaderno de Pruebas No. 1).

Así mismo, en el comunicado enviado se informó que se envió copia en medio magnético del Acta de Sesión Plenaria No. 102 de abril 16 de 2008, de la Sesión Plenaria No. 119 de junio 18 de 2008 y de la Sesión Plenaria No. 118 de junio 17 de 2008, ya que estas actas aún no habían sido publicadas en las Gacetas del Congreso (Cuad. De Pruebas No. 1).

Revisados los medios magnéticos enviados a esta Corte, el magistrado sustanciador constató que se enviaron las copias del Acta de Sesión Plenaria No. 118 del día martes 17 de junio de

2008, en donde según la certificación allegada se realizó el anuncio previo a la aprobación en Plenaria del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, así como copia de la sesión plenaria No.102 del día miércoles 16 de abril de 2008 en donde según certificación se hizo también un anuncio previo a la aprobación en Plenaria del Informe de la Comisión Accidental del Proyecto de Ley de la Referencia. En relación con el Acta de Sesión Plenaria No. 119 de junio 18 de 2008, sobre la aprobación en plenaria del Informe de Objeciones Presidenciales en cuestión, el magistrado sustanciador constató que el medio magnético adjuntado se encontraba vacío sin contenido alguno.

6. Mediante oficio del 25 de julio de 2008, recibido en esta Corporación el 28 de julio de 2008 el Secretario de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes envió a esta Corporación certificado del trámite surtido por el proyecto de ley No. 085/06 Cámara en dicha Comisión, así como copia de la Gaceta del Congreso No. 42 del 2007 (Cuaderno de Pruebas No. 2).

7. A través de comunicado del 28 de julio de 2008, recibido en esta Corporación el 29 de julio del 2008, el Secretario General del Senado de la República envió certificado sobre el trámite surtido por el proyecto de ley en dicha Corporación, adjuntando las Gacetas del Congreso No. 327 de 2006, No. 134 de 2007, No. 284 de 2007, No. 543 de 2007, No. 59 de 2008, No. 60 de 2008, No. 365 de 2008, No. 321 de 2008 y No. 404 de 2008 (Cuaderno de Pruebas No. 3). Estas Gacetas del Congreso se remiten nuevamente a esta Corporación por la Secretaria del Senado de la República mediante comunicado del 2 de septiembre de 2008 (Cuaderno de Pruebas No. 6).

Por otra parte el Secretario General del Senado en el mismo escrito certificó que el anuncio para votación del informe de objeciones presidenciales según Acta número 55 de 17 de junio de 2008, se encuentra pendiente de publicar en las Gacetas del Congreso. Así mismo, se certificó que la aprobación del informe de objeciones presidenciales según Acta número 56 del 18 de junio de 2008, se encontraba pendiente de publicar en las Gacetas del Congreso (Cuaderno de Pruebas No. 2, Fl. 2).

8. El 4 de agosto del 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes allegó a esta Corporación la Gaceta del Congreso No. 420 del 2008 en la cual se encuentra publicada el Acta de Sesión Plenaria No. 102 de abril 16 de 2008, sobre el Anuncio Previo a la aprobación en Plenaria del Informe de la Comisión Accidental del Proyecto de Ley de la referencia (Cuaderno de Pruebas No. 4).

9. Mediante oficio del 1º de septiembre de 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes anexa los comunicados mediante los cuales se remitió a esta Corporación las Gacetas del Congreso referentes al Trámite Legislativo del Proyecto de Ley y en medio magnético las que no estaban disponibles para la época. Así mismo certifica que las Actas de Plenaria Nos. 118 de junio 17 de 2008 y 119 de junio 18 de 2008, sobre el anuncio previo a la aprobación en plenaria del informe de objeciones Presidenciales del Proyecto de Ley referenciado y la votación de dicho informe de objeciones presidenciales respectivamente, se mandaron a publicar desde el 17 de julio de 2008 pero aún no han sido remitidas por la Imprenta Nacional a esa Corporación debido a la ausencia de disponibilidad presupuestal, y que una vez sean entregadas las Gacetas del Congreso estarán enviando los ejemplares

correspondientes a esta Corporación (Cuaderno de Pruebas No. 5).

10. A través de oficio del 3 de septiembre de 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió a esta Corporación copia de las Gacetas del Congreso No. 12 de 2007 y No. 115 de 2007.

Igualmente, se certificó en dicho comunicado que las Actas de Sesión Plenaria Nos. 102 de abril 16 de 2008 y 103 de abril 22 de 2008, fueron aprobadas en el Acta de Sesión Plenaria No. 128 de agosto 13 de 2008, la cual se encuentra en estado de elaboración. Así mismo se certificó que las Actas de Sesión Plenaria Nos. 118 de junio 17 de 2008 y 119 de junio 18 de 2008 aún no han sido aprobadas, y que una vez esto ocurriera estarían enviando los ejemplares de las Gacetas correspondientes a esta Corte.

11. Mediante comunicado del 10 de septiembre de 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió a esta Corporación las Gacetas del Congreso Nos. 423 y 424 de 2008 en las cuales se publicaron las Actas de Plenaria números 118 de junio 17 de 2008 y 119 de junio 18 de 2008 respectivamente, ésta última Acta donde se aprueba el informe respecto de las objeciones presidenciales, Gacetas que al momento de la solicitud de la Corte no se encontraban publicadas.

12. Una vez verificado por el Magistrado Sustanciador las anteriores pruebas aportadas sobre el trámite del proyecto de ley 085/06 Cámara, 168/06 Senado, y del trámite de las objeciones presidenciales a este proyecto, advirtió que faltaban algunas pruebas respecto del trámite de las objeciones presidenciales razón por la cual mediante Auto del dos (2) de octubre del 2008, ordena a dichas Cámaras remitirlas.

13. A través de escrito del siete (7) de octubre de 2008, recibido en esta Corporación el ocho (8) de octubre de este año, el Secretario General de la Cámara de Representantes allega a esta Corporación las pruebas solicitadas. Así mismo, mediante escrito del nueve (9) de octubre de 2008, recibido en esta Corporación el diez (10) de octubre del mismo año, el Secretario General del Senado de la República allegó a esta Corte las pruebas que le fueron requeridas.

14. Una vez verificado que todas las pruebas necesarias para fallar este proceso de constitucionalidad habían sido aportadas, la Corte en Sala Plena del 12 de noviembre del presente año decidió levantar la suspensión del término y continuar con el trámite del proceso de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley 085/06 Cámara, 168/06 Senado.

## II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El siguiente es el texto del proyecto de ley, en el cual se subraya el Art. 3° objetado:

LEY No....

“por la 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 Congreso de Colombia

## DECRETA:

Artículo 1 °. Treinta años de la Universidad de La Guajira. La Nación se asocia a la celebración de los treinta años de actividades académicas de la Universidad de La Guajira, reconoce en sus directivos, administrativos, docentes, alumnos y egresados, la práctica de la autonomía universitaria, formación humanista e investigativa, el respeto por los valores, especialmente por la diversidad étnica y cultural, el ánimo integracionista y la construcción de una mejor sociedad.

Artículo 2 °. Autorízase la construcción de una sede de la Universidad de La Guajira en el municipio de Uribía, la cual se denominará Universidad Wayúu.

Artículo 3°. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribía.

Artículo 4°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutierrez Castañeda

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Oscar Arboleda Palacio

El Secretario General (E ) de la Honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

### III. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

Del trámite que surtió el Proyecto de Ley N° 085 de 2006 Cámara -168 de 2006 Senado en el Congreso de la República se señalan los siguientes hechos relevantes para el estudio de las objeciones presidenciales:

#### (i) Trámite en la Cámara de Representantes

1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el veinticinco (25) de agosto de 2006 por los representantes Bladimiro Cuello Daza y Wilmer David González Brito en la secretaria General de la Cámara de Representantes y asignado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de dicha corporación. Dicho proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 327 de 2006 (Pág. 8-9 de la Gaceta; Fls. 171-172 Cuaderno Principal).

El texto presentado en su artículo 3º fue el siguiente:

“Artículo 3º. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura social y cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y calidad nutricional.
- \* Adquisición de una planta eléctrica para infraestructura eléctrica alternativa en la ciudadela universitaria.

- \* Adquisición de buses para sistema de transporte estudiantil.
- \* Plataforma tecnológica.
- \* Dotación bibliográfica.
- \* Construcción de una sede en el municipio de Uribia.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente asciende a la suma de 60.000.000.000 millones de pesos y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.” (Gaceta No. 327 del 2007, Pág.8-9; Fls. 171-172 Cuaderno Principal).

En la exposición de motivos del proyecto presentado se realiza un análisis del “impacto fiscal” del proyecto relativas a las obras previstas por el artículo 3º. A este respecto resaltan los proponentes que para la ejecución de estas obras se ha previsto la concurrencia entre la Nación y la entidad territorial correspondiente mediante la cofinanciación de las apropiaciones necesarias.

En este sentido se afirma en la ponencia: “(...) con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 de 2003, a los artículos 334, 341, 288, 345 y los principios de concurrencia y subsidiariedad consagrados en nuestra Constitución Política, así como, la Ley 715 de 2001, se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación con las entidades territoriales respectivas, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las obras de carácter vital y de interés social contenidas en el artículo tercero del presente proyecto de ley.” (Gaceta No. 327 del 2007, Pág.9; Fl. 172 Cuaderno Principal).

2. La ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 85 de 2006 de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 455 del 12 de octubre de 2006 (Págs. 11-12 de la Gaceta, Fls. 32-33 Cuaderno de Pruebas No.1)

En la ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara se realiza un análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto, en el sentido de que el Congreso tiene iniciativa en el gasto pero no en el presupuesto. Así mismo se hace relación a comunicación del Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigida al Presidente de la Comisión del Senado, en donde considera que el proyecto debe limitarse a autorizar al Gobierno incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual del Presupuesto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional que ha considerado que tales disposiciones que ordenan gastos no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión del gasto de la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión. (Gaceta No. 455 de 2006, pág. 11-12; Fl. 136-137 Cuaderno Principal)

3. En la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes fue debatido y aprobado el proyecto el once (11) octubre de 2006.

El texto propuesto y aprobado en el primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara fue el

siguiente:

“Artículo 3°. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (Polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente asciende a la suma de 60.000.000.000 millones de pesos y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.” (resaltado fuera de texto) (Gaceta No. 503 del 2007, Pág.18-19; Fl. 110-111 Cuaderno Principal).

4. La ponencia para segundo debate del proyecto de ley en mención fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 503 del 2006 (Págs. 16-18 de la Gaceta, Fls. 65-67 Cuaderno de Pruebas No.1)

En la ponencia para segundo debate en la Cámara, en la respectiva exposición de motivos se hace relación al monto mínimo previsto en el artículo 3º para la ejecución de las obras, en los siguientes términos: “De igual manera, para dejar claridad en lo que se relaciona al monto de las inversiones, el ponente considera necesario no establecer suma alguna, pues las obras contempladas y autorizadas en la ley, pueden ser superiores y tal como está redactada en el parágrafo del artículo 3º del proyecto de ley, puede causar inconveniente al momento de la ejecución de la ley. Por lo tanto quitará del articulado la suma de \$60.000.000.000 que traía el proyecto” (Gaceta No. 503 del 2006, Pág. 17; Fl. 109 Cuaderno Principal).

En este análisis se tuvo en cuenta una comunicación del Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigida al Presidente de la Comisión del Senado, en relación con que la iniciativa del legislador en materia de gasto público debía limitarse a autorizar al gobierno a incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual del Presupuesto.

El texto propuesto fue el siguiente:

“Artículo 3°. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (Polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.” (resaltado fuera de texto) (Gaceta No. 503 del 2006, Pág.18; Fl. 110 Cuaderno Principal).

5. El proyecto fue anunciado para votación en la sesión plenaria No. 22 de octubre 31 de 2006, Acta de Sesión que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 607 del 2006 (Pág. 19 de la Gaceta, Fls. 115 Cuaderno de Pruebas No.1)

6. En la Plenaria de la Cámara de Representantes el proyecto fue debatido y aprobado el siete (7) de noviembre de 2006, Acta de Sesión que fue publicada en la Gaceta del Congreso

No. 635 del 2006 (Págs. 25-26, Fls. 94-95 Cuaderno de Pruebas No. 1)

El proyecto fue aprobado en plenaria de la Cámara con la modificación propuesta en relación con la creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia, y con la exclusión del monto mínimo de sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000) que contenía el artículo 3º y el párrafo de dicha norma, según consta en Acta No.024 de noviembre 7 de 2006. (Gaceta No. 503 de 2006, Pág. 18-19; Fl. 110-111 Cuaderno Principal) (Ver también Fls. 89-92 Cuaderno Principal).

7. El texto definitivo del proyecto de ley No. 085 de 2006 aprobado por la Cámara de Representantes se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 541 del 2006 (Pág. 17 de la Gaceta, Fl.132 Cuaderno de Pruebas No.1)

El texto del artículo 3º del proyecto aprobado en Cámara fue el siguiente:

“Artículo 3º. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la ciudadela universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma tecnológica.
- \* Dotación bibliográfica.
- \* Construcción de una sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. En todo caso, el monto mínimo de inversión de la Nación será de sesenta mil millones de pesos. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.”

(ii) Trámite en el Senado de la República

8. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 134 de 2007 (Fls. 26-29 Cuaderno de Pruebas No. 3, Págs. 5-7 Gaceta No. 134 de 2007)

9. El anuncio se realizó en Comisión el martes 18 de septiembre de 2007, según consta en el certificado expedido por el Secretario General del Senado (Fl.- 1 Cuaderno de Pruebas No. 3) y según se encuentra contenido en el Acta No. 11 de la Sesión ordinaria del día 18 de septiembre de 2007, publicada en la Gaceta No. 543 del viernes 26 de octubre de 2007 (Fl. 315 Cuaderno de Pruebas No. 3, Págs. 50 Gaceta No. 543 de 2007)

10. En la Comisión Cuarta del Senado de la República el proyecto de ley fue debatido y aprobado el veintitrés (23) de mayo de 2007.

En la ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado, dentro de la exposición de motivos se dedica un acápite para el estudio del “impacto fiscal” del proyecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Se presenta así un estimativo mínimo de costos para la ejecución de los programas y obras propuestas de la siguiente manera: “Las inversiones plasmadas en este proyecto de ley y requeridas para mejorar la infraestructura, ampliar la cobertura de la Institución, instaurar un Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente, así como las demás obras mencionadas en el proyecto de ley, se estiman en mínimo sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000) por parte de la Nación, las cuales se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional” (Gaceta No. 134 del 2007, Pág.7) (Fl. 68 Cuaderno Principal).

Así mismo se resalta dentro de las consideraciones, que para la financiación de los programas y obras previstas en el artículo 3º del proyecto de ley, se utilizará la figura de cofinanciación o concurrencia entre la Nación y los entes territoriales. En este sentido se afirma: “Se hace necesario resaltar que en el proyecto de ley número 168 de 2006 Senado, 085 de 2006 Cámara, se utiliza la figura contemplada en la Ley 715 de 2001, artículo 102, la cofinanciación, figura en virtud de la cual los entes territoriales y la Nación convergen a realizar aportes para la realización de una determinada obra o inversión”. (Gaceta No. 134 del 2007, Pág.7; Fl. 68 Cuaderno Principal).

El texto propuesto para primer debate en el Senado, en su artículo 3º fue el siguiente:

“Artículo 3º. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias

establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (Polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. En todo caso, el monto mínimo de inversión de la Nación será de sesenta mil millones de pesos. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.” (resaltado fuera de texto) (Gaceta No. 134 del 2007, Pág.7; Fl. 68 y s. Cuaderno Principal).

El anterior texto fue aprobado sin modificaciones en la Comisión Cuarto del Senado (Fls. 70-72 Cuaderno Principal).

11. Mediante escrito -UJ-1542-07- dirigido a la Presidenta del Senado de la República y radicado el veinticinco (25) de julio de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó los reparos constitucionales que sirven de fundamento a la objeción presidencial que se examina (Fls. 46-48 Cuaderno Principal).

En este escrito el Gobierno señala en primer término, que el proyecto de ley no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrenio, ya que se estaría presionando el gasto sin la respectiva fuente de financiación. Concluye el

Gobierno que “por tanto, ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas “de honores”, que crean mayores presiones de gasto público.”

En segundo lugar, recuerda el Gobierno lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en cuanto debe exponerse claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente adicional generada para el financiamiento de dicho costo. A este respecto se dice en el escrito: “Según lo expuesto a la luz del artículo 7º 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”.

Finalmente, señala el Gobierno, en relación con el párrafo que contenía el artículo 3º del proyecto de ley, que el Congreso no puede ordenarle al Gobierno que destine como mínimo cierto monto de recursos para un proyecto, ya que de conformidad con el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto es el Gobierno el que debe definir el monto de las partidas presupuestales para financiar los proyectos a los que se refiere el proyecto de ley.

12. La ponencia para segundo debate en el Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 284 de 2007, según certificación del Secretario General del Senado y copia de dicha Gaceta (Cuaderno de Pruebas No. 3).

13. El anuncio en plenaria del Senado se realizó el martes 11 de diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 59 del martes 26 de febrero de 2008, según consta en certificación del Secretario del Senado (Fl. 2 Cuaderno de Pruebas No. 3) y según aparece en la copia de la mencionada Gaceta (Fls. 262-263 Cuaderno de Pruebas No. 3, Págs. 45-46 Gaceta No. 59 de 2008)

14. En la Plenaria del Senado de la República el proyecto de ley bajo estudio fue discutido y votado el doce (12) de diciembre de 2007, según certificación del Secretario General del Senado (Fl. 2 Cuaderno de Pruebas No. 3), y según consta en Acta del 12 de diciembre de 2007 publicada en la Gaceta del Congreso No. 60 del martes 26 de febrero de 2008 (Fls. 170-172 Cuaderno de Pruebas No. 3, Págs. 6, 21-23 Gaceta No. 60 del 2008).

En la plenaria del Senado se aprobó el texto contenido en el artículo 3º del proyecto con la eliminación del párrafo de dicho artículo. El texto aprobado fue el siguiente:

“Artículo 3º. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

\* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)

- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (Polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.” (Fls. 39-42 Cuaderno Principal; Gaceta No. 284 del 2007)

### (iii) Comisión Accidental de Conciliación

15. Designadas Comisiones Accidentales de Mediación, el Informe de Comisión Accidental y el Texto Conciliado del Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 149 del 2008 (Págs. 15-16 de la Gaceta, Fls. 150-151 Cuaderno de Pruebas No. 1)

16. El anuncio de votación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes se realizó en la sesión del 16 de abril de 2008, según certificación del Secretario General de la Cámara (Fl. 1 Cuaderno de Pruebas No. 4) y según aparece en el Acta de Plenaria No. 102 de la sesión del 16 de abril del 2008 publicada en la Gaceta del Congreso No. 420 de 2008 (Fl. 65 Cuaderno de Pruebas No. 4, Pág. 64 Gaceta No. 420 de 2008).

El anuncio de votación del informe de conciliación en el Senado se realizó el día martes 22 de abril de 2008, según certificación del Secretario General del Senado (Fl. 2 Cuaderno de Pruebas No. 3) y según aparece en el Acta de Sesión No. 42 del 22 de abril de 2008 publicada en la Gaceta del Congreso No. 321 del jueves 5 de junio de 2008 (Fl. 126 Cuaderno de Pruebas No. 3, Pág. 25 Gaceta No. 321 de 2008).

17. El texto conciliado fue considerado y aprobado el veintidós (22) de abril de 2008 por la Plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en Acta No. 103 del 22 de abril de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 371 del 2008 (Págs. 15-16 de la Gaceta, Fls. 31 Cuaderno Principal y 166-167 del Cuaderno de Pruebas No. 1).

El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el veintinueve

(29) de abril de 2008, según consta en el Acta de Sesión No. 43 del martes 29 de abril de 2008 publicada en la Gaceta No. 404 del martes 1º de julio de 2008 (Fl. 27 Cuaderno Principal, Gaceta No. 153 del 2008; y Fls. 51-52 Cuaderno de Pruebas No. 3; y Págs. 6-7 Gaceta No. 404 de 2008)

El texto del artículo 3º conciliado fue el aprobado por la plenaria del Senado, en donde se eliminó el párrafo de dicha disposición. El texto fue el siguiente:

“Artículo 3º. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira:

- \* Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados)
- \* Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios).
- \* Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio).
- \* Restaurante Universitario y Calidad Nutricional.
- \* Infraestructura Deportiva (Polideportivo).
- \* Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria.
- \* Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil.
- \* Plataforma Tecnológica.
- \* Dotación Bibliográfica.
- \* Construcción de una Sede en el municipio de Uribia.
- \* Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.” (Fls. 29-30, 33-34 Cuaderno Principal, Fl. 52 Cuaderno de Pruebas No. 3, Pág. 53 Gaceta No. 404 de 2008)

18. Mediante escrito de trece (13) de mayo de 2008, radicado el veintiuno (21) de mayo siguiente, el Presidente de la Cámara de Representantes envió el proyecto de ley, acompañado de todos sus antecedentes, al Presidente de la República para la sanción respectiva.

#### IV. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

El Gobierno Nacional formuló una objeción por inconstitucionalidad respecto del artículo 3º del proyecto de ley, por violación del artículo 151 de la Constitución en cuanto se estaría vulnerando el artículo 7º de la Ley 819 del 2003, de carácter orgánico.

##### 1. Violación del artículo 151 de la Constitución Nacional

A juicio del Gobierno, con la norma objetada se estaría vulnerando el artículo 151 superior, en cuanto se desconoció lo previsto por la Ley Orgánica 819 del 2003, en su artículo 7º, en razón a que los recursos requeridos para financiar la implementación del artículo objetado no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en la medida en que constituyen un gasto corriente con fundamento en la Ley 30 de 1992, siendo tales gastos insostenibles tanto para la Nación como para la entidad territorial.

Esta objeción la desarrolló el Gobierno Nacional con fundamento en dos argumentos:

##### i. Los recursos previstos en el proyecto son inconsistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

Expresa el Gobierno que el artículo 3º del proyecto de ley es inconstitucional por ser inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por cuanto tal consistencia se exige sin excepción de todo proyecto de ley que implique impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico.

Manifiesta que es inconsistente en razón a que el impacto fiscal no asciende a 60.000 millones de pesos como afirmaron los autores del proyecto de ley, de conformidad con la normatividad que le es aplicable a las Universidades Públicas en relación con la base para calcular los recursos que les deben ser asignados en cada vigencia presupuestal.

Así mismo, considera que el artículo objetado del proyecto es inconsistente porque no indicó la fuente de ingresos generada para su financiamiento. Afirma que por el contrario y dado que las entidades territoriales también financian las Universidades de carácter departamental, este proyecto presiona las finanzas del Departamento de la Guajira, entidad territorial que por lo demás en el momento se encuentra en una situación de incumplimiento del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero, de conformidad con el Decreto 289 de 2006 y el Conpes 3430 de 2006.

Menciona a este respecto la normatividad aplicable a las Universidades Públicas, esto es, la Ley 30 de 1992 que definió los parámetros relacionados con la financiación de la universidad estatal, con el fin de garantizar recursos para el cumplimiento de su función social, financiación a la cual concurren la Nación, las entidades territoriales y las propias universidades. Así, indica que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, previó que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los

aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Así mismo, señala que el mencionado artículo dispone que las Universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes del Presupuesto Nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.

Así mismo, indica que por su parte el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 establece que a partir del sexto año de la vigencia de esa ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del Incremento real del Producto Interno Bruto.

Afirma que de conformidad con esta normatividad y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Nación le ha asignado recursos a las Universidades Públicas de manera global con el respectivo incremento, siendo estas instituciones quienes efectúan la distribución de dichos recursos.

Considera que esta normatividad resulta esencial, ya que los recursos que se asignen a las Universidades Públicas en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, constituyen la base para calcular la asignación de los recursos en los años siguientes, tal y como lo determinara la jurisprudencia constitucional mediante la sentencia C-177 de 2002.

Con base en todo lo anterior, concluye el Gobierno que de aprobarse el artículo 3º del proyecto de ley, los mayores recursos por la suma de \$60.000 millones, que de conformidad con el proyecto tienen un fin exclusivo y determinado, se convertirían en un gasto corriente y por lo tanto pasarían a constituir parte de la base para calcular los aportes de la Nación de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992: "Es decir, la Nación se vería obligada a mantener un gasto no recurrente, el cual crecería exponencialmente, en cumplimiento de la sentencia ya citada"

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda consideró durante el trámite del proyecto y así se lo comunicó al Congreso, que el proyecto de ley consiste en la apropiación por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, de recursos acumulativos que exceden los propósitos del proyecto, en la medida en que estos recursos se requieren por una sola vez, y así, de sancionar el proyecto, las apropiaciones anuales para el sector se verían reducidas anualmente en \$60.000 millones, los cuales serían destinados a la Universidad de La Guajira, sin que para el Gobierno dicha apropiación actualmente tenga justificación.

De todo lo anterior concluye el Gobierno que "el proyecto no tiene un impacto fiscal de 60.000 millones de pesos como sostuvieron los autores de la iniciativa. Tiene un impacto de 60.000 millones de pesos más los 60.000 millones de pesos que deben sumarse para todas y cada una de las siguientes vigencias fiscales para la Universidad de la Guajira."

Por tal razón el Ministerio de Hacienda conceptúo desfavorablemente a este proyecto, con fundamento en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ya que considera que la asignación de estos recursos es insostenible a mediano plazo, tanto para la Nación como para la entidad territorial. En este sentido, sostuvo el Ministerio que este proyecto no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio mediante el Plan

Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos”.

i. El Departamento de La Guajira no cuenta con recursos disponibles para financiar el costo fiscal de la iniciativa

La segunda razón que fundamenta la objeción presidencial planteada respecto del artículo 3º del proyecto de ley que nos ocupa, tiene que ver con que el Gobierno considera que el departamento de La Guajira no tiene los recursos fiscales disponibles necesarios para financiar los costos que implica la disposición objetada.

Menciona el Gobierno que el Ministerio de Hacienda recordó al Congreso que de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, era necesario que se incluyera en la exposición de motivos no sólo el análisis de los costos, sino también señalar la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Afirma que esta inclusión de la fuente de ingreso adicional es necesaria, por cuanto la magnitud del impacto fiscal de la iniciativa no contaba con una fuente de ingresos disponible.

Señala que en la medida que el artículo objetado dispone el impulso de las obras allí contempladas a través del sistema nacional de cofinanciación, es necesario recordar que a pesar que el departamento de La Guajira mostró superávit presupuestal y capacidad de pago para las vigencias del 2004 y 2005, al igual que en los años 2002 y 2003, incumplió los límites legales al funcionamiento del sector central y los organismos de control, según lo establecido en la Ley 617 de 2000, así como con los compromisos con el Fonpet.

Por tal razón, el Conpes recomendó solicitar al departamento de La Guajira adoptar un Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero como requisito previo a la expedición de garantía para que la entidad territorial contratara un crédito externo por USD 90 millones, plan que fue emitido mediante el Decreto 289 de 2006.

Señala que de acuerdo con el informe de viabilidad fiscal a junio de 2007, el departamento de la Guajira se encontraba en incumplimiento de dicho Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero, e indica que para el presente año el informe de cumplimiento del mencionado Plan no ha sido presentado todavía por el departamento.

En síntesis, de todo lo anterior concluye que “... el Gobierno Nacional considera que el artículo 3º del proyecto de la referencia tiene un impacto fiscal superior al proyectado por los autores del proyecto, cuya magnitud lo hace inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Adicionalmente ... que la iniciativa no señaló la fuente de financiación de dicho impacto, ... Teniendo en cuenta que el Departamento de la Guajira se encuentra en incumplimiento del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que la entidad territorial no se encuentra en condiciones de asumir un nuevo gasto, sin contar con una nueva fuente de ingresos. Finalmente que dado que la Ley 819 de 2003 es orgánica, y en ese sentido condiciona la actividad legislativa, su incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de las normas que se expiden en

desconocimiento de las disposiciones allí contenidas, ..., por vulnerar el artículo 151 de la Constitución”

Por consiguiente, y al tener la Ley 819 de 2003 carácter orgánico, su desconocimiento implica la violación del Art. 151 de la Constitución, en virtud del cual el Congreso de la República estará sujeto a las leyes orgánicas en el ejercicio de la actividad legislativa.

## V. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(i) La Comisión Accidental designada para que rindiera informe sobre las objeciones formuladas NO ACOGIO éstas y solicitó al Señor Presidente de la República “imponga la correspondiente sanción presidencial al proyecto de Ley No. 085-2006 Cámara / 168-2006 Senado, “por la 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”, tal como fue aprobado en el Congreso de la República de Colombia”.

En el informe presentado por la comisión accidental señala en primer lugar, que el Marco Fiscal de Mediano Plazo, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso establece los derroteros dentro de los cuales deben definirse los gastos del nivel central, y que teniendo en cuenta que el presupuesto del año 2006 y 2008 no disminuyó, es claro que los recursos adicionales serán los necesarios para financiar las obras necesarias descritas en el artículo 3º del proyecto de ley, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 350 de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, afirma el informe que los recursos previstos en el artículo 3º del proyecto no son incompatibles con la Ley 30 de 1992 en sus artículos 86 y 87. A este respecto menciona que en el proyecto de ley se hace referencia a la figura de la “cofinanciación” para el desarrollo y materialización de las obras descritas, de manera tal, que la universidad de La Guajira participará y apartará una parte de los recursos requeridos. Así mismo señala, que los recursos que cofinanciarán las obras descritas en el proyecto no van a ser parte integrante del presupuesto de la Universidad, pues de entenderlo así se estaría desconociendo la figura de la cofinanciación entre la Nación y la Universidad.

Por lo anterior, el informe concluye en este punto que los mandatos de la Ley 30 de 1992 no están siendo vulnerados, lo cual implica también que las finanzas de la Nación no se verán menguadas por estas obras. Reitera el informe que los recursos requeridos no serán parte integrante del presupuesto de la Universidad, de conformidad con lo expuesto por el ponente de esta iniciativa en primer debate, en el sentido de que la “cofinanciación que en este caso y por un acuerdo previo de las directivas de la Universidad de La Guajira será de un cinco (5%) por ciento por parte de la institución ...”.

De otra parte, indica el informe que en relación con el aporte que debe prestar el departamento de La Guajira, es de tener en cuenta que para los años 2008 y 2009, como consecuencia de la aprobación a la modificación al Sistema General de Participación (Transferencias), el sector educación tendrá un incremento de 1.3 y 1.6% en los respectivos años, lo cual le permitirá al departamento hacer uso de estos recursos para cumplir con el aporte correspondiente.

Finalmente, señala el informe que el proyecto objetado se encuentra totalmente enmarcado dentro de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en razón a que estas obras son catalogadas por el propio Gobierno Nacional como obras de carácter público.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto N° 4574 radicado el quince (15) de julio de 2008, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare infundadas las objeciones y como consecuencia declare exequible el Art. 3° del proyecto de ley.

1. En primer lugar, realiza el procurador un análisis de las inversiones autorizadas por el precepto, en relación con la iniciativa del gasto. A este respecto, la Vista Fiscal reitera su posición conforme con la jurisprudencia constitucional –sentencia C-729 de 2005-, en el sentido de que la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de tal manera que el Congreso no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio al Gobierno.

2. En segundo lugar, analiza el concepto del Procurador el tema de la iniciativa del gasto público. Señala el Procurador que la Constitución Política en sus artículos 150 y 347 consagra el principio de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho, lo que es desarrollado por la libre iniciativa concedida al legislativo en esa materia. Señala el Procurador, que no obstante, el artículo 154 reservó para el ejecutivo la iniciativa legislativa, en relación con algunos aspectos del gasto público.

Menciona la Vista Fiscal que las leyes que crean gasto público son títulos jurídicos que, posteriormente el Gobierno juzgando lo conveniente incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional –sentencia C-343 de 1995.-.

Así las cosas, indica el Procurador que en materia de gasto público, la Constitución Nacional repartió las competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de manera tal que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales correspondientes, y ambos deben actuar coordinadamente, ya que el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno para la incorporación de los gastos decretados por el Congreso en el presupuesto, siempre y cuando éstos sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con el artículo 346 de la CN.

De conformidad con lo anterior, el procurador concluye que “las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, son inconstitucionales si ordenan u obligan al Gobierno a ejecutar un determinado gasto y, por el contrario, se ajustan al ordenamiento constitucional si se limitan a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.”

En relación con el artículo 3º del proyecto de ley objetado, considera la Vista Fiscal que de la lectura de este artículo, el cual determina que "..., el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira (...)", se evidencia claramente que la estructura gramatical que utiliza el legislador, es la de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes, y de ninguna manera es una orden imperativa.

Por tal razón, el Procurador encuentra que el artículo objetado se ajusta a la Carta Política.

3. En un tercer momento, se refiere el Procurador a la exigencia contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en relación con que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual dispone igualmente que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas deberá incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Disposiciones estas que el Gobierno encuentra fueron vulneradas por el proyecto objetado.

Lo primero que observa el Procurador, es que en el ordenamiento jurídico colombiano, no hay ni puede haber leyes que ordenen gasto, de conformidad con el artículo 345 Superior, que consagra la estructura general del sistema presupuestario, según el cual, el Gobierno incluye dentro del proyecto de Ley Anual de Presupuesto, los gastos que considere deba realizar el Estado.

Así mismo, indica el Ministerio Público que las leyes que preceden al presupuesto público, denominadas títulos de gasto, pueden clasificarse de conformidad con el grado de discrecionalidad con el que cuente el Gobierno para su inclusión en el presupuesto. En este sentido, indica que en relación con las leyes cuyo cumplimiento compromete las bases del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales, no existe realmente discrecionalidad para el Gobierno. Otra cosa sucede con otro tipo de leyes, que admiten mayor discrecionalidad por parte del Gobierno, pues permiten que éste al estructurar el presupuesto, fije prioridades, y si es necesario, postergue para vigencias futuras ciertos gastos.

Por lo anterior, el Procurador interpreta el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 del 2003, como una disposición que se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto: "Directo, si cuando hayan de cumplirse impliquen erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos, en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina "gastos por beneficios tributarios" y que otro sector identifica como "renuncias fiscales"."

Afirma la Vista Fiscal que el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 ha sido fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha señalado que esta norma constituye un instrumento de racionalización de la actividad legislativa, en el sentido de que la misma se realice teniendo en cuenta y conociendo los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas, lo cual a su vez permite que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica, lo cual resulta favorable para la estabilidad

socioeconómica del país.

Señala el Ministerio Público que no obstante lo anterior, la Corte ha señalado que no se puede afirmar que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituya un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Legislativo en la formación de los proyectos de ley, lo cual implicaría cercenar en la práctica la facultad del legislador para legislar, reduciendo considerablemente la capacidad de iniciativa legislativa, y adicionalmente se le estaría concediendo al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley, lo cual lesionaría la autonomía del legislativo y rompería el principio de separación de poderes.

Por consiguiente, el Ministerio Público reitera que en el presente caso es evidente que la autorización al Gobierno Nacional no es un mandato imperativo, sino que puede acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales y el cumplimiento se hace a través del mecanismo de cofinanciación, razón por la cual la norma objetada no puede ser considerada inconstitucional.

4. De conformidad con lo expuesto, el Procurador solicita a la Corte que declare infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno al artículo 3º del proyecto de ley en comento, y por tanto declarar la exequibilidad de dicho proyecto, “dado que la autorización del Gobierno Nacional para la construcción de las obras allí consignadas no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento, que requiera el acatamiento de los requisitos exigidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

### 2. Oportunidad de las objeciones

De conformidad con lo contemplado en el Art. 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. Agrega la disposición que si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

La Corte Constitucional ha señalado que estos términos se refieren a días hábiles<sup>1</sup>.

En el presente asunto el proyecto de ley parcialmente objetado contiene cuatro (4) artículos. Por consiguiente, el término para devolverlo con objeciones era de seis (6) días, contados a partir del día siguiente al veintiuno (21) de mayo de 2008, día en que se radicó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la comunicación dirigida por el Presidente de la Cámara de Representantes al Presidente de la República, con el fin de que

sancionara el proyecto de ley (Fl. 24 Cuad. Principal).

Dicho término vencía el treinta (30) de mayo de 2008, fecha en la cual fue radicada la comunicación dirigida por el Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Representantes devolviendo el proyecto de ley sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones por razones de inconstitucionalidad en relación con su Art. 3°. (Fls. 14-21 Cuad. Principal).

En esta forma, se cumplió el requisito de oportunidad de las objeciones establecido en el Art. 166 Superior.

### 3. Control respecto del trámite de las Objeciones en segundo debate en Plenarias de cada Cámara Legislativa

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en afirmar que el control de constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República es atinente no sólo respecto de las objeciones de carácter material presentadas por el Gobierno Nacional, sino que también este análisis de constitucionalidad comprende la verificación formal respecto del trámite legislativo de las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él<sup>2</sup>. Por consiguiente, al examen material de los reproches por inconstitucionalidad formulados por el Gobierno debe anteceder el estudio formal relativo al trámite impartido a las objeciones presidenciales para verificar si dicho trámite se ajusta a la normatividad correspondiente, examen que no obstante no comprende el procedimiento legislativo del proyecto de ley objetado, el cual puede ser objeto de control mediante demandas ciudadanas<sup>3</sup>.

De otra parte, esta Corporación también ha determinado que la insistencia de las Cámaras constituye un presupuesto de procedibilidad para poder asumir la competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado, ya que si tal requisito falta de manera total o parcial, se debe entender que el proyecto de ley de que se trate fue archivado total o parcialmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley 5a de 1994.

Así mismo, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162 constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas<sup>5</sup>. En otras palabras, en ningún caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley.

En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada cámara en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

Respecto del trámite de las Objeciones Presidenciales bajo estudio, se señala lo siguiente:

3.1 La Comisión Accidental designada para estudiar las objeciones formuladas, integrada por los Senadores Jorge Ballesteros Bernier y David Char Navas, y por los Representantes a la Cámara Bladimiro Nicolás Cuello Daza y Wilmer David Gonzalez Brito, presentaron informe

mediante el cual no acogieron las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional y solicitaron al Presidente de la República que impusiera la correspondiente sanción presidencial al proyecto de ley No. 085/06 Cámara / 168/06 Senado.

El Informe de la Comisión Accidental para estudio de las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley bajo estudio se publicó en la Gaceta del Congreso No. 366 del 2008. (Págs. 11-12 de la Gaceta No. 366 del 2008, Fls. 186-187 Cuaderno de Pruebas No.1 y Fls. 2-5 Cuaderno Principal).

### 3.2 Trámite en la Plenaria del Senado de la República

(i) El anuncio para sometimiento a votación del informe sobre las objeciones presidenciales se realizó el día diecisiete (17) de Junio de 2008, de conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de la misma corporación, y según consta en el Acta N°. 55 de la misma fecha y año, publicada en la Gaceta del Congreso No. 562 del viernes veintinueve (29) de agosto de 2008.

El anuncio para votación del informe sobre las objeciones presidenciales se realizó de la siguiente manera:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Si señor Presidente para la Sesión de mañana.

Proyectos de ley con objeciones:

Proyecto de ley número 168 de 2006 Senado, 085 de 2006 Cámara, por la 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.” (Pág. 64-65 Gaceta No. 562 de 2008, Fls. 121-122 Cuaderno de Pruebas No. 10)

“Siendo las 11:35 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 18 de junio de 2008, a las 12:00 m.”

(ii) El informe fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado en la sesión para la cual fue anunciada su votación, esto es, el dieciocho (18) de junio de 2008, de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la misma y según consta en el Acta N° 57 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 563 del viernes veintinueve (29) de agosto del 2008, en la cual el Senado decidió rechazar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley (Págs. 3, 8 y 11 de la Gaceta del Congreso No. 563 del 2008, Fls. 4, 9 y 12 del Cuaderno de Pruebas No. 10).

La aprobación del informe sobre las objeciones presidenciales se realizó en los siguientes términos:

“Objeciones del señor Presidente de la República, a Proyectos aprobados por el Congreso

Proyecto de ley número 168 de 2006 Senado, 085 de 2006 Cámara, por la 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.

Por Secretaría se da lectura al Informe para segundo debate, presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 168 de 2006 Senado, 085 de 2006 Cámara, por la 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.

Leído y cerrada la discusión del Informe de Objeciones, en el cual se declaran infundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo, el Senado le imparte su aprobación, por unanimidad.” (Pág. 11 de la Gaceta del Congreso No. 563 del 2008, Fl. 12 del Cuaderno de Pruebas No. 10).

### 3.3 Trámite en la Cámara de Representantes

(i) La Plenaria de la Cámara de Representantes anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el diecisiete (17) de junio de 2008, según consta en el Acta N° 118 de la misma fecha, de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de dicha corporación y la publicación del Acta en la Gaceta No. 423 del 2008.

El anuncio para la votación del informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley 085/06 Cámara, 168 de 2006 Senado, se hizo de la siguiente manera (Fl. 42 Cuaderno de Pruebas No. 8, Pág. 41 Gaceta No. 423 de 2008 del Congreso):

“DIRECCION DE LA PRESIDENCIA. DR. BERNER LEON ZAMBRANO ERAZO.

Señor Secretario anuncie los proyectos para mañana a la 1:00 de la tarde, la idea es terminar hasta las 4 y media mañana.

Anuncie los proyectos para mañana señor Secretario.

SECRETARIO GENERAL DOCTOR JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ C. INFORMA.

Se van a anunciar los proyectos de conformidad con lo establecido con (sic) en la Constitución Política los proyectos para discusión y votación en el día de mañana miércoles 18 de junio a la 1 de la tarde o en la próxima sesión en la que se debatan y discutan proyectos de ley.

SUBSECRETARIA DOCTORA FLOR MARINA DAZA. INFORMA:

Informe sobre objeciones al proyecto de ley 085 2006 Cámara, 168 de 2006 Senado por la cual la nación se asocia a la celebración de los 30 años de actividad académicas de la Universidad de la Guajira y se dictan otras disposiciones.”

(ii) El informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley fue considerado y aprobado por dicha corporación en la sesión siguiente a la del anuncio, el miércoles dieciocho (18) de junio de 2008, según consta en el Acta N° 119 de la misma fecha, de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la misma corporación y la publicación de dicha Acta en la Gaceta del Congreso No. 424 del 17 de julio de 2008, sesión en la cual se decidió rechazar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley (Págs. 12 y 13 Gaceta No. 424 de 2008, Fls. 57 y 58 Cuaderno de Pruebas No. 8).

Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara, en la sesión de aprobación se hicieron presentes ciento cincuenta y seis (156) honorables representantes, y el informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por la mayoría de los presentes en votación ordinaria, según consta en el registro electrónico y manual remitido por la Secretaria General, y en el Acta de sesión plenaria No. 118 de la misma fecha (Fls. 3 y 4 Cuaderno de Pruebas No. 1).

La aprobación del informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 085 de 2006 Cámara, se realizó en los siguientes términos (Fl. 58 Cuaderno de Pruebas No. 8, Pág. 13 Gaceta del Congreso No. 424 de 2008):

“La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:

Al proyecto de ley 085 de 2006 Cámara, 168 de 2006 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 30 años de actividades académicas de la Universidad de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

Visto todo lo anterior nos encontramos entonces en la reafirmación de la necesidad de la sanción presidencial del presente proyecto de ley, dado que han quedado claramente establecidas las razones que motivaron su trámite y aprobación. En ningún caso el espíritu y el objeto del Proyecto de ley controvierte lo dispuesto por nuestra Carta Política y las razones de inconveniencia manifestadas en la objeción del ejecutivo, tampoco soportan el peso de los argumentos de la necesidad de esta iniciativa legislativa de gran impacto positivo para los habitantes de La Guajira, el impacto sí sería altamente negativo si se disponen las premisas presidenciales.

Por todo lo expuesto esta comisión solicita al señor Presidente de la República imponga la correspondiente sanción presidencial al Proyecto de ley 085 de 2006 Cámara, 168 de 2006 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 30 años de actividades académicas de la Universidad de la Guajira y se dictan otras disposiciones, tal como fue aprobado en el Congreso de la República de Colombia.

(...)

Señor Presidente, están leídas las objeciones.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Béner León Zambrano:

En consideración la objeción leída, se abre su discusión ¿la aprueba la Cámara?

La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:

Ha sido aprobado, señor Presidente.”

3.4 Mediante escrito de cuatro (4) de julio de 2008, radicado en esta Corporación el diez (10) de julio siguiente, la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto de ley a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones presidenciales rechazadas por el Congreso de la República.

3.5 Exequibilidad respecto del trámite de las objeciones.

Con base en el anterior recuento respecto del trámite de las objeciones en segundo debate en cada una de las Cámaras Legislativas, esta Corte concluye que se cumplió tanto con la publicación del informe de objeciones de manera previa a su debate y aprobación, como con los anuncios para votación del informe sobre las objeciones presidenciales de una manera cierta y determinada, y finalmente se cumplió también con los requisitos previstos para el debate y votación del informe que declara infundadas las objeciones presidenciales en las Plenarias de cada una de las Cámaras, ya que éstos tuvieron lugar en la fecha anunciada. Todo lo anterior de conformidad con los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 160, 165 y 167 Superiores.

Pasa por tanto la Corte a continuación a realizar el examen material de las objeciones presidenciales bajo estudio.

## 4. Examen material de las objeciones

### 4.1 Problemas jurídicos planteados

Corresponde a la Corte establecer si en el trámite de aprobación del Art. 3º del Proyecto de Ley N° 168/06 Senado, 085/06 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad se violó el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del impacto fiscal de las normas legales que deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política.

Para resolver estos problemas jurídicos la Corte hará unas consideraciones sobre la exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas legales y a continuación hará el examen material de las citadas objeciones.

### 4.2 Exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas legales

4.2.1 De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones:

**ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue

beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>6</sup>.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Esta disposición orgánica presupuestal exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el cumplimiento de estos requisitos<sup>7</sup>. En la Sentencia C-502 de 2007 expresó que los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que por ser el citado ministerio el principal responsable del cumplimiento de tales requisitos, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, su

incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente. Al respecto expuso:

“Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, 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.

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas - o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa

del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 - atrás reseñada - y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, 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.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la

presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio 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". 8

4.2.2 De otra parte, esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. En este sentido, la Corte ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencia entre el Legislador y el Gobierno<sup>9</sup>. En este sentido la Corte ha señalado que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos. Por consiguiente ha entendido esta Corte que el control de constitucionalidad debe responder a la pregunta de si la norma objetada que decreta gastos entraña un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual deberá declararla inexecutable, o si por el contrario constituye una norma que se limita a decretar un gasto público, constituyendo de este modo un título jurídico suficiente para la posterior inclusión de la partida presupuestal correspondiente en la ley de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de los recursos, las prioridades del Gobierno, y en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como también teniendo en cuenta, cuando a ello hubiere lugar, las disposiciones del régimen territorial y la repartición de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

A este respecto ha expresado esta Corporación:

"(...) Así, 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"<sup>10</sup>. 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"<sup>11</sup>, evento en el cual es perfectamente legítima"<sup>12</sup>(...)"<sup>13</sup>

En este sentido los decretos de gastos del Congreso " (...) 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`<sup>14</sup>, 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.” 15

De conformidad con esta jurisprudencia, esta Corporación ha declarado fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras, declarando dichas normas inexecutable.16

4.2.3 Así mismo, esta Corporación ha señalado que las autorizaciones otorgadas por el Legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 Superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación17.

En este sentido, la Corte ha declarado infundadas algunas objeciones presidenciales contra contenidos normativos que autorizan un gasto en principio exclusivo de las entidades territoriales, pero que en realidad están comprendidos dentro de las excepciones establecidas en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, que antes correspondía al artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

El artículo 102 de la Ley Orgánica 715 de 2001 dispone que “(e)n el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales” (resalta la Corte)

Así por ejemplo, mediante la sentencia C-486 de 200218, la Corte declaró executable una disposición que autorizaba al Gobierno para “incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales (...) que permitan la ejecución (...) obras de infraestructura en el Municipio de Condoto (...)”.

Igualmente en la sentencia C-399 de 200319 esta Corte declaró executable varias normas que autorizaban al Gobierno “para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y éste no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)”. En este caso la Corporación decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001.

“En resumen, en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha decidido que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas - y por ende no violan el artículo 151 superior - cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación. En dicho caso, la inclusión de la partida para la cual se autorizó al gobierno, está comprendida dentro de las excepciones previstas

en las normas orgánicas.”<sup>20</sup>

#### 4.3 Ausencia de fundamento de la objeción por violación del Art. 151 de la Constitución Política

4.3.1 El Gobierno Nacional considera que al aprobar el Congreso de la República el Art. 3º del Proyecto de Ley N° 168/06 Senado, 085/06 Cámara se violó el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del impacto fiscal de las normas legales, y, por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política.

4.3.2 La disposición objetada establece la financiación de algunas inversiones, disponiendo que a partir de la esa ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira. Estas obras son: Plan de Capacitación de Alta Calidad Docente (40 magíster, 12 doctorados); Fortalecimiento de la práctica y la experimentación académica (Sistema Integral de Laboratorios); Infraestructura Social y Cultural Universitaria (Auditorio); Restaurante Universitario y Calidad Nutricional; Infraestructura Deportiva (Polideportivo); Adquisición de una Planta Eléctrica para Infraestructura Eléctrica Alternativa en la Ciudadela Universitaria; Adquisición de buses para Sistema de Transporte Estudiantil; Plataforma Tecnológica; Dotación Bibliográfica; Construcción de una Sede en el municipio de Uribia; Creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia.

4.3.3 En relación con esta objeción debe señalarse que:

i) Evidentemente, la norma objetada genera un gasto a cargo de la Nación, por lo cual está comprendida en la previsión del Art. 7º de la Ley 819 de 2003, de conformidad con la cual debe realizarse el estudio del impacto fiscal de dichas declaraciones de gasto del legislativo.

Del análisis realizado por esta Corte en relación con el trámite legislativo en el acápite III. de esta sentencia, la Sala concluye que:

(ii) El artículo 3º del proyecto de ley se encontraba ya incluido desde la propuesta inicial y fue mantenido hasta la aprobación del texto final, con una modificación en relación con la inclusión de la creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia; y en relación con la exclusión del párrafo único del artículo 3º.

(iii) Las modificaciones al artículo 3º a lo largo del trámite en el Congreso de la República tuvieron que ver principalmente con el párrafo único de dicha disposición relativa al costo de la financiación de las obras propuestas y su inclusión en el Presupuesto General de la Nación.

Así, en la propuesta inicial se proponía en el párrafo la inclusión del costo total de la

ejecución de las obras previstas en el artículo 3º ascendería a la suma de 60.000.000.000 millones de pesos y se financiarían con recursos del Presupuesto Nacional. En el primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara se modificó este párrafo se aprobó tal como había sido incluido en la propuesta inicial. En segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se incluyó en el artículo 3º la disposición relativa a la creación del Centro Etnico Cultural para la preservación de las tradiciones, costumbres, lingüística de la etnia Wayuú, con sede en el municipio de Uribia; de otra parte, en la Plenaria de la Cámara se excluyó del párrafo único del artículo 3º la mención al monto de \$60.000.000.000 mil millones de pesos como costo total de la ejecución de las obras propuestas.

En el primer debate en el Senado de la República se incluyó en el párrafo único del artículo 3º una mención respecto de que el “monto mínimo de inversión de la Nación será de sesenta mil millones de pesos”. Finalmente en la Plenaria del Senado se aprobó el texto del artículo 3º del proyecto de ley con la eliminación de la totalidad del párrafo único que contenía dicha norma.

(iv) El escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigido a la Presidenta del Senado se presentó en el lapso entre la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Cuarta del Senado y la aprobación en la Plenaria del Senado, y en ella se presentaban consideraciones en relación con la estimación del costo mínimo del proyecto, la necesidad del estudio del impacto fiscal por parte del Congreso y la improcedencia de ordenarle al Gobierno incluir determinadas partidas presupuestales en el Presupuesto General de la Nación, tal y como lo preveía el párrafo único del artículo 3º del proyecto de ley.

Con respecto a este último punto, la Sala colige que en primer lugar, que la Plenaria del Senado teniendo en cuenta las consideraciones presentadas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en relación con las dificultades que presentaba el párrafo único del artículo 3º, decidió eliminarlo de dicho artículo que contenía un monto mínimo respecto del costo de las obras previstas en dicha norma, así como la orden al Gobierno Nacional de incluir dichas partidas en el Presupuesto General de la Nación.

En segundo lugar, la Sala evidencia que en dicho escrito el Ministro de Hacienda y Crédito Público se limitó a afirmar que “ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas “de honores”, que crean mayores presiones de gasto público.” Y que “Según lo expuesto a la luz del artículo 7º 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”.

De lo anterior, esta Sala evidencia que la manifestación del Ministro de Hacienda y Crédito Público se limitó a sostener de manera general y escueta que el proyecto era inconsistente con el Plan Nacional de Desarrollo y a solicitar al Congreso la realización del análisis de impacto fiscal del proyecto en cuestión, sin aportar el Ministerio un estudio serio y concreto respecto del impacto fiscal del proyecto y de las razones por las cuales consideraba que no era consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo, que fuera más allá de las simples afirmaciones generales.

Por consiguiente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación citada en la parte motiva y considerativa de esta providencia, la Sala considera que existe una omisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al no aportar oportunamente un estudio o análisis respecto del impacto fiscal del proyecto de Ley en cuestión y limitarse a exigir este estudio y análisis por parte del Congreso, máxime cuando en la motivación de las ponencias para primer y segundo debate en ambas Cámaras se incluyeron análisis respecto de los costos y el impacto fiscal de las obras previstas en el artículo 3º objetado.

(vi) De conformidad con todo lo expuesto, la objeción presidencial por el supuesto desconocimiento del Art. 7º de la Ley 819 de 2003 y del Art. 151 de la Constitución resulta sin fundamento.

4.3.4 De otra parte, la disposición objetada utiliza el verbo rector “podrá” para expresar que se limita a autorizar al gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira. De esta forma la disposición objetada no entraña una orden imperativa al Ejecutivo sino la autorización o habilitación para que este pueda incluir las partidas presupuestales correspondientes dentro del Presupuesto General de la Nación. Por este aspecto, la norma objeto tampoco es inconstitucional.

4.3.5 Adicionalmente, la norma objetada menciona expresamente la Ley 715 de 2001, que en su artículo 102 consagra la regla general relativa a que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata dicha ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella. No obstante esta misma disposición consagra como excepción a dicha regla general las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

En el presente caso, la norma objetada al tratar de la ejecución de programas y obras específicas que se harán con participación de las entidades territoriales a través de la figura de la cofinanciación, cae bajo el supuesto que plantea la excepción prevista por el artículo 102 de la Ley 715 de 2001. Por este aspecto, la norma objeto es igualmente constitucional.

4.3.6 En conclusión, las objeciones formuladas al artículo 3º del proyecto de ley bajo estudio resultan infundadas por tres razones:

(i) porque no existe desconocimiento del artículo 7º de la Ley 819 del 2003, y de contera del artículo 151 Superior, en cuanto la exposición de motivos de las ponencias para primer y segundo debate en ambas cámaras incluyen análisis respecto del costo y del impacto fiscal de las obras previstas por el artículo 3º objetado; y en razón a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte tiene la carga de aportar al Congreso el estudio técnico respecto del impacto fiscal de los proyectos que generen gasto público, se limitó a exigir del Congreso el estudio y análisis del impacto fiscal del proyecto de ley omitiendo aportar dicho estudio al Congreso, omisión que no vicia el trámite legislativo.

(ii) porque la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de los programas y obras en la Universidad de La Guajira de que trata el artículo objetado, emplea la expresión “podrá”, de tal manera que no entraña una orden imperativa al Gobierno Nacional para que incluya las partidas presupuestales necesarias, sino que permite que el Gobierno pueda incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira.

(iii) porque el gasto decretado por el legislador en la norma objetada para la ejecución de los programas y obras contemplados, podrá ser cubierto mediante la participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación, tal y como lo dispone el artículo 102 de la Ley 715 del 2001.

Con base en lo expuesto, la Corte declarará infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Art. 3º del citado proyecto de ley y declarará exequible dicha disposición, por las razones analizadas en esta sentencia.

#### VIII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

1. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DEL TERMINO PARA DICTAR SENTENCIA, ordenada por la Sala Plena de esta Corte mediante Auto 186 del 23 de julio del 2008.

2. DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Art. 3º del Proyecto de Ley N° 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”.

Y como consecuencia de la declaración anterior, DECLARAR EXEQUIBLE el Art. 3º del Proyecto de Ley N° 168/06 Senado, 085/06 Cámara.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C- 028 de 1997.

2 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001, C-070 de 2004, C-819 de 2004, C-531 de 2005, C-929 de 2006.

3 Sentencia C-985 de 2006.

4 Ver Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005

5 Sentencias C- 068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.

6 ARTÍCULO 1o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;

b) Un programa macroeconómico plurianual;

c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

7 Sobre el particular pueden consultarse las Sentencias C-1113 de 2004; C-500 de 2005; C-729 de 2005; C-874 de 2005; C-072 de 2006; C-856 de 2006; C-929 de 2006, y C-502 de 2007.

8 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

9 Ver sentencias C-782 de 2001 y C-1047 de 2004, entre otras.

10 Sentencia C-490/94, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Sentencia C-360/94, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No.6.

12 Corte Constitucional Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia C-782 de 2001, reiterada en la sentencia C-1047 de 2004.

14 Este principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto)

15 Sentencia C-782 de 2001, reiterada en la sentencia C-1047 de 2004.

16 Ver por ejemplo sentencia C-197 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17 Ver sentencias C-581 de 1997, C-196 de 2001, C-197 de 2001, C-483 de 2002 y C-1047 de 2004, entre otras.

18 MP Jaime Córdoba Triviño.

19 MP Clara Inés Vargas Hernández.

20 Sentencia C-1047 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa.