Sentencia C-1197/08

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE DECLARA COMO PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION EL FESTIVAL INTERNACIONAL DE POESIA DE MEDELLIN-Infundada

La objeción formulada al artículo 2º del proyecto de ley, resulta infundada porque en su aprobación el Congreso no incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por presunto incumplimiento al mandato del artículo 7º de la Ley 819 del 2003 toda vez que: (i) tanto el Congreso como el Gobierno gozan de iniciativa en materia de gasto Público; (ii) no puede existir reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limitan a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le imponga hacerlo, pues los términos empleados en la disposición cuestionada, no denotan una orden imperativa al Ejecutivo, sino que permiten deducir que se trata únicamente de la autorización de un gasto para que incluya las partidas presupuestales correspondientes en el momento en que lo considere oportuno; (iii) tanto el Gobierno como el Congreso están llamados a cumplir con el requisito previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, debiendo el primero actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas, pero para dar por cumplida la exigencia, al Gobierno no le basta informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley, y si el Congreso hace caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que puede acarrear su inconstitucionalidad, pues se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos del artículo 151 superior. En el presente caso el Gobierno no hace la evaluación del impacto fiscal de la iniciativa como le corresponde sino que se limita a plantear que la ley no es compatible con las perspectivas fiscales que la nación ha fijado para el próximo cuatrienio y no puede predicarse que el Congreso haya hecho caso omiso del llamado del Ministerio

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

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACIÓN EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL-Condiciones para su validez/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL-Cumplimiento en la Cámara de Representantes/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL-Indeterminación de su cumplimiento en el Senado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN OBJECION PRESIDENCIAL-Procedencia una vez sancionado el proyecto de ley/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL-Procedencia por falta de certeza de la aprobación del informe de objeciones en plenaria del Senado

No cabe duda de que el anuncio hecho en la Cámara de Representantes cumplió las condiciones señaladas en la jurisprudencia, en cuanto fue hecho por la Presidencia de la célula legislativa en una sesión distinta y previa a aquella en que se realizó la votación del proyecto;  así mismo, la fecha de la votación fue cierta y finalmente el informe de objeciones fue anunciado para el día  19 de agoto de 2008 y ese día fue considerado y votado, según consta en Acta N° 129 de la sesión ordinaria de esa fecha; pero no se pudo constatar el cumplimiento de la exigencia del anuncio de la votación del informe sobre las objeciones presidenciales a este proyecto en la Plenaria del Senado de la República, toda vez que el acta de la sesión plenaria del 30 de septiembre de 2008 no fue aportada al expediente por encontrarse pendiente de aprobación y por consiguiente, la Corte no se pronunciará en relación con este aspecto, quedando abierta, por ende, a la iniciativa ciudadana demandar el trámite si algún vicio surgiere del diligenciamiento que conste en el acta que se echa menos.

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-Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre dificultades presupuestales no suple los estudios técnicos que le corresponden

La jurisprudencia al fijar el significado y alcance de la exigencia relacionada con el análisis

del impacto fiscal de las normas que ordenan gasto, no ha pretendido otra cosa que fijar los roles de Gobierno y Congreso en el análisis del impacto fiscal de propuestas sobre gasto público, dejando claro que el papel protagónico corresponde al primero, en cuanto está obligado a ilustrarlo y prevenirlo sobre las implicaciones económicas de la propuesta, sin que el desarrollo de esa labor llegue a representar un veto u obstáculo en la aprobación del proyecto. Así, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe el Gobierno actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas, no bastándole con informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley con "las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio", y si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance/GASTO PUBLICO-Iniciativa/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-Financiación de obras en entidades territoriales

Conforme a reiterada jurisprudencia, tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional gozan de iniciativa en materia de gasto público, la cual debe ser ejercida: el primero tiene facultad para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde al Gobierno, de suerte, que aquel no puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio al segundo, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto, por lo que no puede existir reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.

En el presente caso, el Gobierno no sustenta ni cuantifica, con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia del proyecto de ley con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, es decir, no hace evaluación del impacto fiscal de la iniciativa, desconociendo de esta forma la obligación impuesta en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de "rendir concepto" sobre la viabilidad fiscal de la iniciativa, ofreciendo a los congresistas su apoyo e ilustración técnica sobre las consecuencias económicas del proyecto, omisión gubernamental que, según se acotó anteriormente, no puede convertirse en obstáculo insalvable para el ejercicio autónomo de la función legislativa por parte del Congreso de la República.

Referencia: expediente OP-108.

Objeción Presidencial al artículo 2º del proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de diciembre 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

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de noviembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones", cuyo artículo 2º fue objetado por el Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad, siendo radicado en la Corte como expediente OP-108.

El despacho del Magistrado ponente avocó conocimiento del expediente mediante auto del 18 de noviembre de 2008, disponiendo la fijación en lista de la norma acusada, con el fin de permitir la intervención ciudadana. El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en los términos respectivos.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se transcribe el proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones" y se subraya el artículo 2º objetado:

"LEY N° …

'por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.'

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural y Artístico de la República de Colombia al Festival Internacional de Poesía de Medellín, que organiza, asesora y fomenta a nivel nacional e internacional, la Corporación de Arte y Poesía Prometeo.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del Festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización.

Parágrafo 1°. Se autoriza al Gobierno Nacional efectuar los traslados, créditos, contra créditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o Municipios donde se realice el Festival.

Parágrafo 2°. El costo total y la ejecución de las obras sociales y culturales de interés general señaladas anteriormente no podrán ser inferiores al equivalente de (600) salarios mínimos legales y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para tal fin, se deberán tener

en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para los distintos fines aquí previstos.

Artículo 3°. Con el fin de promocionar y exaltar el Festival, reconózcase a los creadores, gestores culturales y participantes en el Festival, los estímulos señalados en la Ley 397 de 1997, Ley 666 de 2001 y demás normas concordantes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción."

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Ministro del Interior y de Justicia, delegatario de funciones presidenciales, mediante Decreto 2340 de junio 26 de 2008, objetó el artículo 2° de este proyecto, por las siguientes principales razones:

Considera que el artículo 2° del proyecto en mención es inconstitucional, pues en su criterio los recursos requeridos para financiar su implementación no cuentan con la respectiva fuente de financiación, tal como fue manifestado oportunamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República.

Afirma que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en su inciso segundo alude a dos obligaciones básicas que debe cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo, con el fin de adecuarse a la normativa orgánica: en primer lugar, la exposición de motivos y las ponencias deben reflejar el costo fiscal de la iniciativa, es decir, deben precisar el monto de los recursos necesarios para ejecutar el proyecto de ley; y, en segundo lugar, deben indicar explícitamente la fuente de ingresos adicional generada para financiar el costo que ha sido identificado.

Sostiene que en el trámite del proyecto de ley el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó oportunamente, que se establecían unos gastos cuya fuente de financiación no se previó ni en la exposición de motivos ni en las respectivas ponencias, y también indicó que la iniciativa no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio.

Reitera que el incumplimiento del referido mandato legal no supone únicamente señalar el impacto fiscal de la norma, sino también incluir en la respectiva exposición de motivos la

fuente adicional de ingreso para financiar ese gasto, situación que no se señaló con precisión toda vez que en el proyecto se definió un monto mínimo pero no uno máximo.

Señala que dado que la Ley 819 de 2003 es orgánica, y en ese sentido condiciona la actividad legislativa, según lo ordena el artículo 151 superior, su incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de las normas que se expidan con desconocimiento de las disposiciones allí contenidas, como sucede en el presente caso.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las cámaras insistieron en la sanción del proyecto de ley en revisión, conforme al texto aprobado por el Congreso de la República, argumentando que nuestro sistema constitucional y legal otorga a ese órgano iniciativa legislativa, dentro de la cual se encuentra enmarcada dicha propuesta, sin que se advierta que al ejercerla haya invadido competencias de otras ramas del poder público, en especial las del Ejecutivo.

Reconocen que siempre ha generado dudas la presentación de proyectos de ley como el objetado, en lo concerniente al tema presupuestal, pues se discute sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa en el gasto por parte del Congreso, asunto sobre el cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en su jurisprudencia (C-360 de 1996 y C-947 de 1999), manifestando que en esa materia el legislativo tiene un amplio grado de libertad, pero sujeto a que sus propuestas se limiten a autorizar al Gobierno para incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual de Presupuesto.

Expresan que en lo que concierne a las rentas nacionales, el principio de legalidad del gasto público tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto Nacional (C-772 de 1998); agregan que las autorizaciones ni la cofinanciación vulneran la distribución de competencias entre legislador y Gobierno; en sustento de esta afirmación, se refieren a la sentencia C-782 de 2001, en la cual se declararon exequibles normas que autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos en el ámbito municipal en ejecución de una ley de honores.

Finalmente, en apoyo de sus argumentos reproducen el concepto del Procurador General de la Nación N° 4534 de abril 21 de 2008 en relación con las objeciones formuladas por el

Ejecutivo al proyecto de ley N° 76/06 Cámara – 167/06 Senado.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista por el término de tres días para permitir la intervención ciudadana, al vencimiento del cual nadie se pronunció.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 4556 de noviembre 14 de 2008, solicitó a la Corte declarar infundadas las objeciones presidenciales formuladas al artículo 2° del Proyecto de Ley No. 155 de 2006 Cámara/062 de 2007 Senado, advirtiendo que su opinión es reiteración de otros conceptos de constitucionalidad sobre objeciones presidenciales en donde se abordó el mismo tema (conceptos N°s. 3841 del 29 de junio de 2005 y 4534 de 21 de abril de 2008).

Expresa que la Constitución Política de 1991, establece como regla general para el Congreso, la libertad legislativa en lo relativo a la iniciativa del gasto y así quedó consignado en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, siendo esa competencia parlamentaria desarrollo del principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política).

Señala que sin embargo el Constituyente, por vía de excepción, reservó al Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (art. 154 Const.) y agrega que las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.

Indica, con base en citas de jurisprudencia constitucional, que las leyes que autorizan gasto público no tienen per se aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que

realice los traslados presupuestales pertinentes, con arreglo a los cuales se pretenda obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Manifiesta que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias; así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y éste de la anuencia del Ejecutivo, quien determinará la incorporación de los gastos decretados, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, tal como lo estipula el artículo 346 superior.

Afirma que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior, lo que tampoco significa que el legislador carezca de iniciativa en materia de gasto público y concluye que las leyes que decretan gasto público están ajustadas al ordenamiento constitucional, siempre y cuando se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto, siendo inconstitucionales si, por el contrario, pretenden obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

Considera que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, es inexequible, pero si se limita a decretar un gasto público tan sólo es un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, lo cual demanda un análisis que debe realizarse con fundamento en la estructura gramatical empleada por el legislador en la respectiva iniciativa.

En criterio del Jefe del Ministerio Público, la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2° del proyecto objetado, no denota una orden imperativa al Ejecutivo, sino que permite colegir que se trata únicamente de la autorización de un gasto para que incluya las partidas correspondientes en el momento en que lo considere oportuno.

Sobre el presunto desconocimiento del requisito contemplado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Procurador considera que según la jurisprudencia constitucional (C-731 de 2008), para dar por cumplida esa exigencia al Gobierno Nacional no le basta con informar a las células legislativas sobre la existencia de dificultades de orden presupuestal, pues ello no impide per se el trámite de una ley que implique la cofinanciación de gastos entre la Nación y los entes territoriales para la realización de las obras que allí se determinen; en su sentir, el Ejecutivo debe persuadir al Congreso de la inconveniencia de la ley mediante estudios, sin que pueda trasladar esa carga al órgano legislativo.

Advierte que el caso en estudio se refiere a la misma objeción presidencial que fue planteada en relación al Proyecto de Ley No. 167 de 2006 Senado/076 de 2006 Cámara, que dio lugar a la expedición de la sentencia C-731 de 2008, en la cual la Corte concluyó que el Gobierno no cumplió con dicha carga, la cual no puede constituirse en una barrera insalvable para el ejercicio autónomo de la función legislativa por parte del Congreso de la República.

Concluye el Procurador, que como el legislador tiene iniciativa legislativa en relación con el gasto público, la disposición objetada que autoriza gasto no es inconstitucional, en la medida en que no ordena al Ejecutivo la realización del mismo y aduce que tampoco hubo desconocimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues su cumplimiento constituye una carga que incumbe al Ejecutivo, la cual no puede trasladar al legislador y, en ese sentido, el solo anuncio de inconveniencia presupuestal no impide que continúe el trámite de las leyes, aún las llamadas leyes de honores, en cuanto constituye una de sus funciones esenciales del Congreso.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241-8° de la Constitución Política.

### Segunda. Problema jurídico.

Le corresponde a la Corte definir si, como lo señala el Gobierno Nacional, el artículo 2º del proyecto de ley objetado es inconstitucional por haber desconocido el mandato del inciso 2º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ya que en su aprobación el Congreso de la República, no cumplió con el requisito previsto en la norma orgánica del presupuesto nacional de explicar y justificar el costo de la iniciativa, precisando el monto de los recursos necesarios para ejecutarlo, ni indicó explícitamente la fuente de ingresos adicional generada para financiar dicho costo.

Con tal fin verificará previamente el trámite surtido por la objeción presidencial, para luego analizarla de fondo, no sin antes referirse al significado y alcance de la libre iniciativa del Congreso en materia de gasto público, así como de la exigencia establecida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Tercera. Verificación del trámite de la objeción al artículo 2° del proyecto de ley en revisión.

De manera reiterada, la jurisprudencia de esta corporación1 ha precisado que la competencia de esta Corte para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos objetados por el Gobierno Nacional, no es sólo sustancial sino también procesal, en cuanto incluye el procedimiento impartido sobre dichas objeciones respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan2.

En el presente caso, los trámites surtidos después de la aprobación por parte del Congreso de la República del proyecto de ley de la referencia, se resumen así:

1. Mediante oficio de junio 13 de 2008, recibido el día 20 del mismo mes y año (f. 33) en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al señor Presidente de la República para sanción ejecutiva (art. 167-4° Const.), el proyecto de ley 155/06 Cámara – 062/07 Senado, “Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

2. En escrito del 27 de junio de 2008, recibido el mismo día en la Secretaría General del Senado de la República, el señor Ministro del Interior y de Justicia, Delegatario de funciones

presidenciales, mediante el Decreto 2340 de junio 26 de 20083, devolvió al Congreso, sin sanción ejecutiva, el mencionado proyecto de ley, al objetar por inconstitucional su artículo 2º (f. 29 a 32).

Sobre este aspecto, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992, “el gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los días a que hacen referencia dichas normas son hábiles y no calendario4 y siendo ello así, esta Corte advierte que teniendo en cuenta que el proyecto de ley en revisión consta de menos de veinte artículos, el término para formularlas vencía el 1° de julio de 2008, el cual fue cumplido por el Gobierno, ya que las objeciones fueron presentadas el 27 de junio del mismo año.

3. El 19 de agosto de 2008, en sesión plenaria, la Cámara de Representantes consideró y aprobó el informe presentado por la Comisión Accidental (f. 15 cd. principal), en el que recomendó declarar infundadas las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional.

4. El 7 de octubre de 2008, el Senado de la República, en sesión plenaria, aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental (f. cd. principal), donde recomendó declarar infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

5. El anuncio previo a la votación del informe que declaró infundadas las objeciones presidenciales, se realizó por parte de la Cámara de Representantes el 13 de agosto del año en curso, según certificación del Secretario General de esa célula legislativa (f.1 cd. pruebas Cámara). Por su parte, en el Senado de la República dicho anuncio se realizó el 30 de septiembre de 2008, según certificación del Secretario General de esa corporación (f. 1 cd. principal).

Para examinar la validez de los referidos anuncios, la Corte tendrá en cuenta su jurisprudencia5 sobre la exigencia del anuncio a que se refiere el artículo 8º del Acto

Legislativo 01 de 20036, según la cual debe cumplir los siguientes requisitos7:

-El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.

-La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.

-Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado.

-No existe fórmula sacramental o frase textual que deba usarse en el Congreso para hacer el aviso.

-El uso de la expresión “anuncio”, para referirse a los avisos de proyectos que serán “considerados” o “debatidos” en otras sesiones, debe entenderse como revelador de la intención de votar dichos proyectos y, por tanto, de dar cumplimiento al requisito del artículo 160 constitucional.

-El contexto de las discusiones y los debates puede utilizarse como referencia de validación para determinar si un anuncio efectivamente se hizo, si incluía la intención de debatir y votar el proyecto anunciado y, finalmente, si la sesión para la cual se anunció la votación es una fecha determinable.

-El contexto del cual pueden extraerse los criterios de validación no se limita al de la sesión en que se hizo el anuncio, sino que puede incluir otras sesiones, incluyendo aquellas en que tuvo lugar la votación.

Con base en los anteriores criterios jurisprudenciales la Corte analizará el anuncio del debate y votación del informe de objeciones que ocupa ahora su atención:

5.1. Sobre el anuncio surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la Corte observa que se produjo en los siguientes términos, según consta en el Acta N° 128 de la sesión ordinaria del 13 de agosto de 2008:

“Dirige la sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón

Cotrino:

Proceda señor Secretario a leer los proyectos a ser considerados el próximo martes.

El Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Señor Presidente, en cumplimiento de lo ordenado por la Constitución Política, se anuncian los proyectos para debate y votación el próximo martes 19 de agosto o en la próxima sesión donde se debatan y voten los proyectos de ley.

Señora Subsecretaria, sírvase anunciar los proyectos.

… … …

Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.

… … …

Señor Presidente están anunciados los proyectos de ley.

El Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Señor Presidente han sido anunciados los proyectos de ley.

… … …

“Dirige la sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Se levanta la sesión y se cita para el martes a las dos de la tarde.”

Visto lo anterior, no cabe duda de que el anuncio hecho en la Cámara de Representantes

cumplió las condiciones señaladas en la jurisprudencia, en cuanto fue hecho por la Presidencia de la célula legislativa en una sesión distinta y previa a aquella en que se realizó la votación del proyecto;  así mismo, la fecha de la votación fue cierta y finalmente el informe de objeciones fue anunciado para el día  19 de agoto de 2008 y ese día fue considerado y votado, según consta en Acta N° 129 de la sesión ordinaria de esa fecha8.

5.2.  No se pudo constatar el cumplimiento de la exigencia del anuncio de la votación del informe sobre las objeciones presidenciales a este proyecto en la Plenaria del Senado de la República, toda vez que el acta de la sesión plenaria del 30 de septiembre de 2008 no fue aportada al expediente por encontrarse pendiente de aprobación. Por consiguiente, la Corte no se pronunciará en relación con este aspecto, quedando abierta, por ende, a la iniciativa ciudadana demandar el trámite si algún vicio surgiere del diligenciamiento que conste en el acta que se echa menos.

6. Por último, mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de noviembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, para que ante la insistencia del Congreso de la República, la Corte proceda  a decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la norma objetada, conformidad con los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991.

7. Hecho el anterior recorrido se observa que el trámite realizado por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, a las presentes objeciones y a la insistencia del Congreso, se ajustó al procedimiento establecido en la Constitución Política y la ley; así, no existiendo duda sobre el cumplimiento del trámite formal de las objeciones constitucionales, sin perjuicio de la relatividad que surge de la ausencia del acta referida en el punto 5.2 prcedente, con la consiguiente falta de constatación del trámite allí consignado, la Corte pasa a examinar de fondo la objeción planteada por el Ejecutivo en relación con el artículo 2° del proyecto de ley en revisión.

Cuarta. Análisis material de la objeción presidencial.

1. Las objeciones planteadas por el Ejecutivo en contra del proyecto de ley de la referencia, se contraen a que el artículo 2° censurado es inconstitucional por desconocer el mandato del inciso 2° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ya que en su aprobación el Congreso no

cumplió con el requisito allí previsto de explicar y justificar el costo fiscal de la iniciativa, precisando el monto de los recursos necesarios para ejecutarlo, ni indicó explícitamente la fuente de ingresos adicional generada para financiar dicho costo, desatendiendo el llamado que al respecto le hizo oportunamente el Gobierno durante el trámite de la iniciativa, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Con el fin de resolver el problema jurídico que plantea las objeciones presidenciales, conviene recordar que conforme a reiterada jurisprudencia,9 tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional gozan de iniciativa en materia de gasto público, la cual debe ser ejercida de la siguiente manera: el primero tiene facultad para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde al Gobierno, de suerte, que aquel no puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio al segundo, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto.

En sentencia C-1113 de noviembre 8 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis, esta Corte sintetizó en los siguientes términos el alcance de esas competencias:

"… la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a 'autorizar' al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto10 no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata 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'."

4. No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se

limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.

5. A su vez, las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001, cuando se enmarcan en las excepciones previstas en el artículo 102 de esta ley, esto es, cuando se trata de apropiaciones presupuestales que debe ejecutar la Nación con participación de las entidades territoriales, de conformidad con el principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

6. En el proyecto de ley que se revisa, se advierte que el Congreso ejerció su facultad para decretar gasto público, al “autorizar” en la norma objetada al Gobierno Nacional para “incorporar” en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del Festival Internacional de Poesía de Medellín; también lo autorizó para efectuar los traslados, créditos, contra créditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los Departamentos y/o Municipios donde se realice el Festival, con el señalamiento del costo total del evento.

En este sentido, la Corte encuentra que el artículo 2º del proyecto de ley objetado corresponde precisamente a la anterior hipótesis, toda vez que el Congreso se limita a autorizar al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del Festival Internacional de la Poesía de Medellín, declarado mediante esta ley, patrimonio cultural y artístico de la República de Colombia.

La Corte coincide con el Procurador General de la Nación en que los términos empleados en la disposición cuestionada, no denotan una orden imperativa al Ejecutivo, sino que permiten deducir que se trata únicamente de la autorización de un gasto para que incluya las partidas presupuestales correspondientes en el momento en que lo considere oportuno.

7. Ahora bien, por expreso mandato del artículo 151 de la Carta, el ejercicio de esas

competencias se encuentra sometido a los parámetros señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto, modificada por la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7° exige que en los proyectos sobre gasto público se establezca claramente el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. La norma en mención es del siguiente tenor literal:

"Artículo 7°. 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.

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 Corte ha analizado el sentido y alcance de la anterior disposición, así como las implicaciones que su incumplimiento acarrea en la validez constitucional de las iniciativas sobre gasto público. En sentencia C-502 de 2007 (julio 4), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara "Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos", sentó la siguiente doctrina:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los proyectos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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."

Recientemente, en sentencia C-315 de 2008 (abril 9), M. P. Jaime Córdoba Triviño, donde se analizaron las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 18/06 Senado – 207/07 Cámara, "por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio", esta corporación reiteró la anterior doctrina, resumiéndola de la siguiente manera:

"Del precedente transcrito pueden sintetizarse las siguientes reglas, en cuanto al contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal al interior de los proyectos de ley:

-Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

-El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra

incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

-Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

-El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."

8. Al fijar el significado y alcance de la exigencia en comento, la jurisprudencia no ha pretendido otra cosa que fijar los roles de Gobierno y Congreso en el análisis del impacto fiscal de propuestas sobre gasto público, dejando claro que el papel protagónico corresponde al primero, en cuanto está obligado a ilustrarlo y prevenirlo sobre las implicaciones económicas de la propuesta, sin que el desarrollo de esa labor llegue a representar un veto u obstáculo en la aprobación del proyecto.

9. Así, pues, Gobierno y Congreso están llamados a cumplir con el requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en la forma expuesta en la jurisprudencia, debiendo el primero actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas. Pero para dar por cumplida la exigencia prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al Gobierno no le basta informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley con "las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio".

10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del

proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.

Vale recordar, que en forma reiterada la jurisprudencia de esta corporación ha expresado que el artículo 151 de la Carta, al establecer que "el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa", si bien no está determinando que las normas de naturaleza orgánica adquieran por ese hecho rango constitucional, sí está señalando que toda norma legal que por disposición superior deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga, "es inexequible no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón de que viola el artículo 151 de la Constitución Política"11.

Tratándose de normas orgánicas presupuestales, como el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esta corporación ha precisado que se encuentran dotadas de la característica especial de poder condicionar a sus prescripciones la expedición de otras leyes sobre la materia, "de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente. A la ley orgánica del presupuesto debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal"12; en el mismo sentido ha expresado que "las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica. Esta viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria". 13

11. En el caso bajo examen, encuentra esta Corte que en la exposición de motivos del proyecto de ley 155 de 2006 -Cámara de Representantes-14, radicado el 18 de octubre de 2006 ante la Secretaría de esa corporación (f. 36), el Congresista Germán Enrique Reyes Forero, con el respaldo de 35 congresistas más, justificó la iniciativa que pretende declarar como patrimonio cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín, para lo cual en un primer acápite hace un recuento de las realizaciones de la Corporación de Arte y Poesía "Prometeo", entidad encargada de realizar dicho evento; en otro apartado define a

dicho Festival como “un vigoroso proyecto poético, con connotaciones culturales, sociales, políticas y democráticas” y hace hincapié en su principal objetivo de “contribuir en el ascenso de la conciencia colectiva, mediante las potencias creadoras del espíritu que irradia la poesía, en un medio cultural lleno de vacíos y precariedades”; el tercer y cuarto capítulo los dedica a exponer las características y objetivos del festival, en tanto que en los capítulos quinto y sexto se refiere al “impacto” del certamen en la sociedad colombiana y la comunidad internacional.

12. Repartido el proyecto a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes (f. 37), los ponentes radicaron un pliego de modificaciones al proyecto, adicionándole al artículo 2° un parágrafo segundo, cuyo texto es el siguiente:

“Parágrafo 2°. El costo total y la ejecución de las obras sociales y culturales de interés general señaladas anteriormente no podrán ser inferiores al equivalente de seiscientos (600 smlv) salarios mínimos legales vigentes y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para tal fin, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para los distintos fines aquí previstos.”

13. Previa publicación del informe de ponencia para primer debate15, el proyecto fue aprobado por la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes en sesión del 25 de abril de 200716, acogiendo los planteamientos de los ponentes contenidos en el citado informe, donde se hizo expresa mención al alcance de la facultad de los congresistas en la presentación de esa clase de iniciativas.

14. El proyecto así aprobado pasó a segundo debate en la plenaria de esa misma célula legislativa, con base en la ponencia correspondiente 17 y en la sesión correspondiente del 25 de julio de 2007 fue discutido y aprobado18.

15. Dentro del trámite de la iniciativa intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien mediante comunicación UJ 1008-07 del 22 de mayo de 2007 (f. 81, 82), dirigida al Presidente de la Comisión Cuarta, se pronunció en los siguientes términos:

“Doctor

JAVIER TATO ÁLVAREZ MONTENEGRO

Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 155 de 2006 Cámara 'Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones'.

Honorable Representante Álvarez:

De manera atenta, me permito exponer los comentarios de tipo fiscal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del proyecto de ley 'Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones'.

El proyecto de ley de la referencia, persigue que se declare al Festival de Poesía de Medellín como patrimonio cultural y artístico de la Nación, el cual es organizado, asesorado Festival de Poesía de Medellín y promovido por la Corporación Arte y Poesía Prometeo, como también que se financie con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Es preciso advertir en primer lugar, que el Congreso de la República aprobó recientemente el Plan Nacional de Desarrollo 'Estado Comunitario, Desarrollo para todos', el cual involucra la ejecución de múltiples inversiones de interés nacional que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento. Es por ello que la ley de honores de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, de lo contrario se estaría presionando el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento del mismo.

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, es preciso tener en consideración lo preceptuado por la Ley 819 de 2003, que en virtud de su naturaleza orgánica, goza de una jerarquía normativa que condiciona tanto las actuaciones administrativas como el ejercicio legislativo en la materia. Por esta razón, es necesario recordar el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, 3l cual señala:

… … …

Según lo expuesto a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones.

Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR

Ministro de Hacienda y Crédito Público.”

16. Como puede apreciarse, el Gobierno no sustenta ni cuantifica, con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia del proyecto de ley con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, es decir, no hace evaluación del impacto fiscal de la iniciativa sino que se limita a plantear que la ley de honores de la referencia no es compatible “con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo

cuatrienio”, presionando así “el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento del mismo”; desconoce de esta forma la obligación impuesta en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de “rendir concepto” sobre la viabilidad fiscal de la iniciativa, ofreciendo a los congresistas su apoyo e ilustración técnica sobre las consecuencias económicas del proyecto, omisión gubernamental que, según se acotó anteriormente, no puede convertirse en obstáculo insalvable para el ejercicio autónomo de la función legislativa por parte del Congreso de la República.

17. Es de recordar que la actuación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es exigible y está supeditada al cumplimiento del deber establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de emitir dictamen sobre el impacto fiscal de proyectos de ley sobre gasto público; obligación que, como lo ha precisado la jurisprudencia, mal puede dejarse en cabeza del órgano legislativo. Por ello, sólo cuando el Congreso haga caso omiso del llamado que dicho Ministerio, de manera sustentada y específica, haga en relación con la necesidad de justificar el impacto fiscal de la respectiva propuesta de gasto público, puede predicarse la existencia de un vicio trascendente.

En efecto, en sentencia C-315 de 2008 (abril 9), M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte declaró infundadas las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley N° 18/06 Senado – 207/07 Cámara, "por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio", entre otras razones porque "una vez revisado el expediente legislativo, la Corte advierte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no realizó intervención alguna durante el citado trámite" y desde esa perspectiva, "el incumplimiento parcial de dicha norma no constituye un vicio de procedimiento que afecte la constitucionalidad del proyecto objetado, razón por la cual la censura propuesta por el Ejecutivo resulta infundada y así lo declarará la Sala".

Recientemente, en sentencia C-1139 de 2008 (noviembre 19), M. P. Jaime Araujo Rentería, la Corte desestimó las objeciones del Gobierno al artículo 3° 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", entre otros motivos, porque el Ministerio de Hacienda se limitó a sostener que el proyecto era inconsistente con el Plan Nacional de Desarrollo y a solicitar al Congreso dicho análisis, "sin aportar un estudio serio y concreto sobre este impacto".

19. Por todo lo dicho, no queda duda para esta Corte que en la aprobación del artículo 2° del proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones", el Congreso no incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por presunto in cumplimiento al mandato del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Por tal razón, declarará infundada la objeción presentada por el Gobierno a dicho artículo 2° del proyecto de ley de la referencia que, en consecuencia, será declarado exequible, junto con sus dos parágrafos, sin

perjuicio de la acción ciudadana que pudiere surgir de lo observado en los puntos 5.2 y 7 de la tercera consideración precedente en esta providencia.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INFUNDADA la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional al artículo 2° del proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara, "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones" y, en consecuencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 2º del mismo proyecto de ley, junto con su dos parágrafos.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Ausente en comisión

JAIME ARAÚJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

Con aclaración de voto

JAIME CORDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Ausente con excusa

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1197 DEL 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

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

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

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

Referencia: expediente OP-108

Objeción Presidencial al artículo 2º del proyecto de ley 062/07 Senado – 155/06 Cámara "Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

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

En este orden de ideas, en mi opinión, el Congreso no sólo tiene la facultad de de decretar el

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

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

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. C-887 de 2007 (octubre 24), M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

2 Cfr. Sentencias C-923 de julio 19 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández, C-1249 de noviembre 28 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-070 de febrero 3 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

3 Mediante Decreto 2340 de junio 26 de 2008, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 196 de la Constitución Política, delegó en el Ministro del Interior y de Justicia, durante su ausencia fuera del país los días 27 y 28 de junio de 2008, entre otras las funciones correspondientes a la sanción y objeción de los proyectos de ley.

4 Cfr. C-268 de junio 22 de 1995 y C-380 de agosto 30 de 1995, M P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-292 de julio 4 de 1996, M. P. Julio César Ortiz y C-028 de enero 30 de 1997 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Auto N° 311 de 2006 (noviembre 8), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 El artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone que “Ningún proyecto de ley será sometido a votación 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 o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

7 C-576 de 2006 (julio 25), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV Jaime Araújo Rentería.

8 Gaceta del Congreso N° 652 del 22 de septiembre de 2008, página 19.

9 Cfr. C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01, entre muchas otras.

10 Cita en la cita: “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden á funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).”

11 C-283 de 1997 (junio 5), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 C-446 de 1996 (septiembre 19), Hernando Herrera Vergara.

13 C-1379 de 2000 (octubre 11), M. P. José Gregorio Hernández.

14 Publicada en la Gaceta del Congreso N° 470 del 19 de octubre de 2006.

15 Gaceta del Congreso N° 512 del 3 de noviembre de 2006, pagina 36.

16 Gaceta del Congreso N° 256 del 7 de junio de 2007, página 10.

17 Gaceta del Congreso N° 231 del 1° de junio de 2007, páginas 28 y 29.

18 Gaceta del Congreso N° 398 del 17 de agosto de 2007, páginas 16 y 17.