SENTENCIA C-1200/08

(Bogotá D.C., 4 de diciembre)

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY POR LA CUAL LA NACION SE ASOCIA A LA CELEBRACION DE LA FUNDACION DEL MUNICIPIO DEL VALLE DE SAN JUAN EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA-Infundada

La objeción formulada al artículo 2º del proyecto de ley, resulta infundada, porque en su trámite el proyecto se ajustó al artículo 7º de la Ley 819 del 2003 toda vez que: (i) durante el trámite legislativo se recalcó que no se trata de una orden sino de una autorización para que el Gobierno pueda incluir los gastos previstos considerando la discrecionalidad que tiene para ello, la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo, al igual que el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006; (ii) en el artículo tercero del proyecto se señala las posibles fuentes de recursos; (iii) durante el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se consideró someramente el posible impacto fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso para el financiamiento del gasto autorizado; (iv) la participación del Ministerio de Hacienda en el trámite del proyecto no puede considerarse como la expresión de un concepto desfavorable, pues no se expresaron las razones técnicas que generan la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, deber que pesa sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya inobservancia no puede constituirse en una anomalía que afecte el trámite de un proyecto de ley.

OBJECION PRESIDENCIAL-Términos para formularla en días hábiles

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN OBJECION PRESIDENCIAL-Procedencia una vez sancionado el proyecto de ley/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TRAMITE DE OBJECION PRESIDENCIAL-Procedencia ante imposibilidad de realizar análisis del trámite surtido por ausencia de material probatorio

La Corte constata que el trámite de las objeciones se ajustó al artículo 167 de la Constitución Política, fue realizado -antes de dos legislaturas- y fue anunciado según lo previsto en el inciso final del artículo 160 Superior. No obstante advierte, que si bien se encontró conforme a derecho el procedimiento legislativo relativo a las objeciones presidenciales, no realizó un análisis de todo el trámite del proyecto de ley de la referencia, al no contar con el material requerido para tal estudio por lo cual los efectos del fallo se circunscribirán a los asuntos estudiados en esta sentencia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Análisis circunscrito a razones formuladas por Gobierno

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

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance/GASTO PUBLICO-Iniciativa/OBJECION PRESIDENCIAL-Autorización al gobierno nacional para incluir partidas presupuestales no entraña mandato imperativo

En términos generales puede afirmarse que el proyecto objetado se ajustó al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, porque durante el trámite legislativo se recalcó que no se trata de una orden sino de una autorización para que el Gobierno pueda incluir los gastos previstos considerando la discrecionalidad que tiene para ello, la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo, al igual que el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACION-Fue considerado someramente/ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACION-Ausencia de razones por parte del Ejecutivo sobre el impacto fiscal y su viabilidad no vician trámite legislativo

Durante el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se consideró someramente el posible impacto fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso para el financiamiento del gasto autorizado, de manera que si el Ministerio de hacienda y Crédito Público consideraba inviable la propuesta así debió manifestarlo expresamente exponiendo argumentos suficientes para que el Congreso pudiera valorar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su impacto fiscal.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se limitó a manifestar la inviabilidad de la propuesta sin aportar los estudios técnicos que le corresponden

La participación del Ministerio de Hacienda en el trámite del proyecto, no puede considerarse como la expresión de un concepto desfavorable pues ella se limita a enfatizar la necesidad de que se de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y a señalar que no se realizó un análisis de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras previstas, ni se indicó la fuente de recursos para dicha financiación ni dichos programas se encuentran previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que se hayan expresado las razones técnicas que generan la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, deber que pesaba sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya inobservancia, como ha señalado la Corte no puede constituirse en una anomalía que afecte el trámite de un proyecto de ley

Referencia: expediente: OP-109

Objeciones presidenciales: al Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 6 de noviembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", cuyo artículo 2º fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

2. Mediante Auto de 14 de noviembre de 2008, se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envió de algunas pruebas sobre el trámite seguido para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones"

3. A través de escrito recibido el 19 de noviembre de 2008, el Secretario General del Senado de la República envió a la Corte Constitucional copia de la Gaceta del Congreso N° 673 del 1° de octubre de 2008 donde se publicó el informe de objeciones al igual que una certificación donde manifiesta que (i) el anuncio del informe de objeciones se encuentra en el Acta 16 de octubre 14 de 2008 que aún no ha sido publicada en la Gaceta; (ii) la aprobación o negación del informe se encuentra en el acta 17 de octubre 15 de 2008 aún no publicada.

Por su parte, el 19 de noviembre de 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes envió a la Corte Constitucional copia de la Gaceta del Congreso N° 623 del 11 de septiembre de 2008 donde se publicó el informe de objeciones y certificación donde señala que el anuncio de la votación del informe de objeciones se realizó el 8 de octubre de 2008 según Acta 139 no publicada aún y el mismo fue aprobado el 14 de octubre de 2008 según Acta 140 que se encuentra en estado de elaboración.

Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

– El Representante Gonzalo García Angarita, radicó el Proyecto de Ley No. 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones" ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, junto con la correspondiente exposición de motivos,1 y fueron

designados como ponentes el Representante Juan Manuel Díaz Bernal y Manuel Carebilla Cuellar de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

– El 26 de octubre de 2006 se publicó en la Gaceta del Congreso N° 487 el proyecto de la referencia.

– El 6 de junio de 2007 se publicó la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".2

– El 27 de marzo de 2007 fue anunciado para ser votado en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", según constancia del Secretario de la citada comisión3.

– En sesión del día 25 de abril de 2007 fue considerado y aprobado en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", según constancia del Secretario de la citada comisión4.

– Con fecha 24 de mayo de 2007 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió al Congreso5 que el proyecto de ley de la referencia no es congruente con las perspectivas que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio y se estaría presionando el gasto sin la respectiva fuente de financiación. Recordó además el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de conformidad con el cual "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…"

– El 6 de junio de 2007, fue publicada la ponencia para segundo debate del proyecto en estudio presentada por los Representantes Juan Manuel Díaz Bernal y Manuel Carebilla Cuellar.6

– El día 31 de julio de 2007, la Plenaria de la Cámara consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, del Proyecto de Ley 158 de 2006 Cámara, previo anuncio el día 25 de julio de 2007.7

– El Proyecto de Ley No. 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones" fue remitido al Senado de la República y numerado como Proyecto de Ley No. 086 de 2007 Senado, 158 de 2006 Cámara, y fue designado como ponente el Senador Manuel Virguez Piraquive8.

– La ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del

Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 666 del 13 de diciembre de 2007.

– El Proyecto de Ley No. 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", fue anunciado para ser votado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República el 1 de abril de 2008 según constancia secretarial.9

– El Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", fue aprobado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado el 2 de abril de 2008 según constancia secretarial10.

– En comunicación fechada el 24 de mayo de 2008 y dirigida al Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente11, el Ministro de Hacienda y Crédito Público advirtió sobre la reciente aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que incluye la ejecución de múltiples inversiones que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento por lo cual el proyecto de ley "no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrenio, de lo contrario se estaría presionando el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento del mismo.

Añadió el Ministro que "a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 1993, 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 por el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones".

– El Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", fue anunciado para ser discutido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 18 de junio de 2008 y aprobado el 19 del mismo mes y año según constancia secretarial12.

– El proyecto fue recibido por la Secretaría Jurídica el 8 de julio de 2008 para la correspondiente sanción por el Presidente de la República13.

– El Presidente de la República envió al Presidente de la Cámara de Representantes el 16 de julio de 2008, las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad del artículo 2° del mismo14.

– El Senador Manuel Virguez Piraquive y el Representante a la Cámara Pedro Pablo Trujillo Ramírez fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".

– El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 8 de octubre de 2008 y aprobado el 14 de octubre del mismo año según informe secretarial15.

– El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el 14 de octubre de 2008 y aprobado al día siguiente según informe secretarial16.

– El Presidente del Senado de la República remitió a Corte Constitucional el 4 de noviembre de 2008 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que esta Corporación decidiera sobre su exequibilidad, comunicación que fue recibida el 6 de noviembre de 2008.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del artículo 2° del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones", aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara,

"Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

"ARTICULO 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuéstales para incurrir en la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el Municipio del Valle de San Juan, en el Departamento de Tolima:

a) Construcción del Centro de Acopio Municipal.

b) Pavimentación en la vía Valle de San Juan -La Manga.

c) Construcción de Baterías Sanitarias rurales.

d) Reforma Agraria en convenio con el respectivo Municipio.

e) Recuperación del Real de Minas de Nuestra Señora del Rosario, en el Cerro del Sapo – Vereda Tierras Blancas.

(…)

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el artículo 2° del Proyecto de Ley de la referencia por razones de inconstitucionalidad argumentando que durante su trámite se desconocieron los mandatos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y por ende, se vulneró el artículo 151 de la Constitución Política, en tanto no se realizó como lo exige la citada ley un análisis de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras previstas ni se indicó la fuente de recursos para dicha financiación y dichos programas no se encuentran previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo cual la norma objetada presiona el gasto sin contar con la fuente de recursos necesaria para cubrirlos.

Añadió que dentro del trámite respectivo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y "conceptuó desfavorablemente" sobre el proyecto.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Los miembros de la Comisión accidental integrada para analizar las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 158 de 2006 Cámara – 086 de 2007 Senado, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones" manifestó que el mismo se ajusta en su integridad a las competencias que la Constitución y la Ley señalan para el Congreso de la República, en tanto (i) según los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3o, Superiores corresponde al Congreso de la República interpretar, reformar y derogar las leyes; facultad que autoriza a cualquiera de sus miembros para presentar proyectos de ley y de actos legislativos y (ii) la ley 5ª de 1992 señala en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras.

Recordó también el legislativo la jurisprudencia de esta Corte en relación con el principio de legalidad del gasto, las facultades del congreso para decretar erogaciones necesarias para los proyectos inherentes al estado y la potestad del Gobierno de incorporarlos o no en el presupuesto, conforme a la cual las leyes que decretan gasto no pueden constituir órdenes para que el gobierno incluya en el presupuesto la partida respectiva sino autorizaciones para ello.

Desde esta perspectiva, para la Comisión "ni las autorizaciones, ni la cofinanciación, vulneran la distribución de competencias que debe existir entre el legislativo y el ejecutivo. Recordemos, que en el asunto que aquí nos ocupa, el artículo 2°, utiliza el término autorizar y en ningún momento ordenar".

Desde la perspectiva doctrinaria se transcribieron apartes del Concepto Nº 4574 de 2008 donde el Procurador General de la Nación destaca la interpretación que la Corte ha dado al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 que, sin desconocer su importancia para la racionalización de la actividad legislativa, no puede considerarse como una carga adicional en el trámite legislativo que pese únicamente sobre el Congreso pues ello reduciría las facultades del legislativo y otorgaría al Ministro de Hacienda una "especie de poder de veto" contraria al

principio de separación de poderes.

Como consecuencia de lo anterior se recomendó a las Plenarias de Senado y Cámara no acoger las objeciones efectuadas por el gobierno nacional, y en consecuencia, insistir en que se de sanción a dicho proyecto por las razones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinario expuestas.

V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4657, recibido por esta Corporación el día 14 de noviembre de 2008, el señor Procurador General de la Nación considera que son infundadas las objeciones presidenciales contra el artículo 2º del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones"

En su concepto el Ministerio Público reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional conforme a la cual cuando el Congreso habilita al Gobierno para ejecutar un gasto no vulnera el artículo 151 Superior, pues esa competencia legislativa desarrolla el 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".

Añade 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", por lo cual dichas leyes carecen de aptitud para modificar la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, y no pueden dar órdenes imperativas al Gobierno en tal sentido.

Desde esta perspectiva la Vista Fiscal considera que, "la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2 del proyecto objetado, al señalar que: 'autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la ^Nación, las partidas presupuéstales para concurrir…' no es de aquellas que pudieran entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes. Por este aspecto, el Despacho encuentra el proyecto objetado se ajusta a la Carta Política".

En cuanto al alcance que debe darse a la exigencia contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 el Procurador General de la Nación puntualiza que "de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano no hay ni puede haber leyes que ordenen gasto, porque el ordenador del gasto es un funcionario del Ejecutivo que autoriza realizar una erogación que ha sido previamente creada por una ley o dispuesta por una sentencia judicial y autorizada por la Ley Anual de Presupuesto mediante la partida o apropiación correspondiente".

Igualmente reitera la jurisprudencia constitucional que reconoce la importancia de la norma

citada para racionalizar las finanzas del Estado y la actividad legislativa permitiendo que ésta armonice con la situación económica del país y con la política que en tal sentido hayan trazado las autoridades competentes, todo lo cual no significa que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que genera una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en el trámite de los proyectos de ley, pues ello conduciría a limitar en forma desproporcionada la autonomía del Legislativo y vulneraría la separación de poderes al "concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley".

"En suma, por el análisis anterior acogido por la Corte Constitucional C-502 de 2007 y recientemente reiterado en la Sentencia C-731 de 2008, se desprende que el legislador no vulnera la distribución de competencias consagrada en la Constitución en el artículo 151 ni en lo referente al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 cuando mediante una ley habilita o autoriza gastos para que, si el Presidente lo considera adecuado, incluya dentro del presupuesto aquellas partidas que permitan la efectiva aplicación de la ley. Esto siempre y cuando se trate de desembolsos a través de la cofinanciación de proyectos entre entes territoriales y la nación y en ningún caso para aquellas leyes que pretendan aligerar a los entes territoriales de sus responsabilidades sociales exclusivas trasladándolas a la nación3, salvo que se trate de una excepción autorizada por la Ley".

Por lo anterior considera el Procurador General de la Nación que "En la presente objeción en la medida que el artículo 2° objetado expresamente establece 'Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento..' no se observa una extralimitación del Congreso en el marco competencial que le corresponde desarrollar en las leyes que decretan gastos. Razones por las cuales el Ministerio Público considera que la objeción es INFUNDADA".

Precisa adicionalmente la Vista Fiscal que la intervención que haga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite legislativo para oponerse a la expedición de una norma que implique erogaciones no puede estar soportada en la simple remisión legislativa sino que debe fundarse en argumentos técnicos de manera que si el congreso no estuviere de acuerdo con ellos deba desarrollar una argumentación fundada que no se presentó en la formación del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara.

"En efecto, se trata de un concepto de carácter técnico en el que se plasman las evaluaciones financiaras que le llevan al Ministro a concluir que es viable o no dicho proyecto de ley con el marco fiscal en el que se encuentra. Es decir, las meras apreciaciones sin fundamento, o las afirmaciones basadas en la cita legal que le imponen la obligación de rendir el concepto, como es pretender explicar que no es apropiado tramitar un proyecto de ley de las características anotadas porque las leyes orgánicas exigen la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo cuando ello es lo que justamente debe evaluar el Ministro, no facilitan la colaboración entre ramas que debe primar en la aprobación de las leyes con impacto económico y que establecen el diseño y cumplimiento de políticas públicas tantas veces reclamadas al legislador.

(…)

Pero la deseada colaboración no se efectúa sin un diálogo real entre cada una de las ramas en el que se expliciten sus preferencias y las razones que la soportan, lo que conlleva a que

en primer lugar cada rama asuma con seriedad la carga de persuasión que le corresponde implementar en la otra, y en segundo lugar asuma la corresponsabilidad que existe en escuchar, valorar y estimar o desestimar las razones ofrecidas por su interlocutor. Situación que no se dio en el caso sometido a estudio.

En efecto en este caso el Ministro de Hacienda se limitó a enviar una carta al Congreso9 en la que expresa su inconformidad con el proyecto de ley por cuanto lo considera 'incongruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrenio.' Pero dicha afirmación no viene soportada en datos que permitan dotar de fortaleza la conclusión a la que se llega".

En consecuencia, el Procurador General de la Nación concluye que las objeciones presidenciales contra el artículo 2° del Proyecto de Ley No. 158/06 Cámara – 086/07 Senado, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de Fundación del municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones" resultan infundadas y por tanto solicita a la Corte declarar exequible el artículo objeto de reproche constitucional por parte del Gobierno.

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º y 241 numeral 8º de la Carta Política.

2. Oportunidad y trámite de las objeciones.

2.1. Oportunidad en la formulación de las objeciones.

El artículo 166 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional 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. Añade la norma que si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgarlo. La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estos términos se refieren a días hábiles y completos, que se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial 17. En el presente asunto el proyecto de ley parcialmente objetado contiene cuatro artículos, por lo que el término para devolverlo con objeciones era de seis días hábiles, contados a partir del día siguiente al 8 de julio de 2008 cuando el proyecto se radicó en la Presidencia de la República para la respectiva sanción18. Dicho término vencía el 16 de julio de 2008 y las objeciones fueron radicadas en el Congreso en esa fecha19, según se observa en el expediente, mediante 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 y con las objeciones

descritas.

2.2. El trámite de las objeciones.

– La Comisión Accidental designada para estudiar las objeciones formuladas, presentó informe mediante el cual solicitó no acogerlas, e insistir en la sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República20. El informe fue publicado en las Gacetas del Congreso Nº 623 y 673 de 200821.

– La Plenaria del Senado de la República anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 14 de octubre de 200822. El informe fue considerado y votado por dicha corporación el 15 de octubre de 2008 con el Quórum correspondiente23.

– La Plenaria de la Cámara de Representantes anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 8 de octubre de 200824. El informe fue considerado y votado el 14 de junio de 2008, según certificación del Secretario General de la cámara de Representantes que obra en el expediente25.

– El Presidente del Senado de la República remitió en comunicación fechada noviembre 4 de 2008 el proyecto de ley a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones rechazadas por el Congreso de la República.

La Corte constata en consecuencia que el trámite de las objeciones se ajustó al artículo 167 de la Constitución Política, fue realizado -antes de dos legislaturas26- y fue anunciado según lo previsto en el inciso final del artículo 160 Superior.

Advierte la Corte, que si bien se encontró conforme a derecho el procedimiento legislativo relativo a las objeciones presidenciales, no realizó un análisis de todo el trámite del proyecto de ley de la referencia, al no contar con el material requerido para tal estudio por lo cual los efectos del fallo se circunscribirán a los asuntos estudiados en esta sentencia.

Procede, entonces, la Corte a realizar el examen material de las objeciones.

3. Problema jurídico constitucional.

Le corresponde a la Corte definir si como lo señala el Gobierno Nacional, el artículo 2º del proyecto de ley objetado, vulnera el artículo 151 Superior al haberse omitido en el trámite legislativo el requisito previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

4. Examen de la objeción por vulneración del artículo 151 de la Constitución en razón del incumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 919 de 2003.

4.1. Respecto del alcance del control constitucional en materia de objeciones presidenciales a un proyecto de ley esta Corporación ha precisado en reiteradas oportunidades27 que éste no puede ser integral y que su decisión sobre ellas se limita al análisis de las mismas tal como fueron expuestas por el Gobierno, sin considerar asuntos no propuestos por el ejecutivo, excepto cuando el estudio de aspectos que no fueron planteados explícitamente por él, “resulte ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad enunciadas en las objeciones mismas”28.

4.2. Según el escrito presentado por el Gobierno al Congreso el único motivo para objetar el artículo 2° del proyecto de ley de la referencia consiste en la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución, porque, a su juicio, durante su trámite se desconocieron las previsiones del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, en tanto no se realizó como ésta lo exige un análisis de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras previstas ni se indicó la fuente de recursos para dicha financiación y dichos programas no se encuentran previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo cual, dentro del trámite respectivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7º citado y "conceptuó desfavorablemente" sobre el proyecto.

Dado que el Gobierno sólo echa de menos el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003, y no se encuentra razón para extender la competencia de la Corte, en el caso esta Corporación reiterará su jurisprudencia sobre el entendimiento que ha de darse a los tres primeros incisos del artículo citado cuyo tenor es:

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.

Al respecto la Corte inició con la sentencia C-874 de 200529 un proceso de decantación del alcance de los incisos citados, que se concretó en la sentencia C-731 de 200830 donde, sin desconocer la importancia de la norma para racionalizar la actividad legislativa se precisó que ello no significa que se trate de un requisito cuyo cumplimiento compete al Congreso pues ello limitaría la potestad legislativa y propiciaría un poder de veto por parte del ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda lo cual quebranta el principio de separación de poderes.

En esa oportunidad la Corte dijo:

"…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".

4.3. Las anteriores precisiones son importantes para analizar la objeción que el Gobierno hace al artículo 2º del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones"

En términos generales puede afirmarse que el proyecto objetado se ajustó al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, porque durante el trámite legislativo se recalcó que no se trata de una orden sino de una autorización para que el Gobierno pueda incluir los gastos previstos considerando la discrecionalidad que tiene para ello, la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo31, al igual que el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 200632. Así mismo, el artículo tercero del proyecto señala las posibles fuentes de recursos al prever que "Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal".

Así las cosas, durante el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se consideró someramente el posible impacto fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso para el financiamiento del gasto autorizado, de manera que si el Ministerio de hacienda y Crédito Público consideraba inviable la propuesta así debió manifestarlo expresamente exponiendo argumentos suficientes para que el Congreso pudiera valorar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su impacto fiscal33.

Desde esta perspectiva la participación del Ministerio de Hacienda en el trámite del proyecto, argumentada como uno de los elementos de la objeción, no puede considerarse como la expresión de un concepto desfavorable como lo señala el escrito presentado por el ejecutivo, pues ella se limita a enfatizar la necesidad de que se de cumplimiento a lo dispuesto en el

artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y a señalar que no se realizó un análisis de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras previstas, ni se indicó la fuente de recursos para dicha financiación ni dichos programas se encuentran previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que por otra parte se hayan expresado las razones técnicas que generan la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, deber que pesaba sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya inobservancia, como ha señalado la Corte no puede constituirse en una anomalía que afecte el trámite de un proyecto de ley34.

Así las cosas esta Corporación comparte el criterio del Procurador General de la Nación conforme al cual "siendo el Ministro de Hacienda el que cuenta con la formación, equipo y tecnología para analizar el impacto fiscal de una ley de estas características, recae en dicha rama el peso de persuadir a los congresistas sobre la inviabilidad de dicha ley. Dicha persuasión no puede basarse en un argumento estrictamente legal que simplemente torne circulante el discurso, sino que debe tratarse de la expresión de razones de orden económico, fiscal, presupuestal, bajo un esquema argumentativo por el que se explicite la inconveniencia en la aprobación de una ley. El diálogo entre el ejecutivo y el legislativo en materia presupuestal implica que si el Ministro ha descargado una serie de información relevante para que el Congreso legisle debidamente informado y que pese a ello, continúe con el deseo de aprobar una ley ampliamente considerada inviable, entonces la carga argumentativa se trasladará al Congreso, quien deberá afinar sus razones para que pese al argumento del Ministro insista en su aprobación".

5. Conclusión.

Las consideraciones precedentes conducen a concluir que, las objeciones formuladas al artículo 2º del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones" resultan infundadas porque no se cumplió la exigencia contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que genera el deber inicial e insoslayable del ejecutivo de plantear razones claras sobre el impacto fiscal de una norma y su viabilidad respecto del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que puedan ser evaluadas por el legislativo en el trámite de un proyecto y la ausencia de esos argumentos no puede impedir al Congreso cumplir sus funciones constitucionales.

I. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público al artículo 2º del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San

Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, únicamente por los cargos planteados en las objeciones estudiadas en esta sentencia, el artículo 2º del Proyecto de Ley Nº 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Ausente en comisión

JAIME ARAUJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

Con aclaración de voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY

CABRA

Magistrado Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1200 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-109

Objeción Presidencial al Proyecto de Ley No. 086 de 2007 Senado – 158 de 2006 Cámara, "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del Municipio del Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

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 Gaceta del Congreso No. 487 del 26 de octubre de 2006.

2 Gaceta del Congreso No. 250.

3 Folio 136

4 Folio 136

5 Folios 123 y 124

6 Gaceta del Congreso No. 250 de 2007

7 Folio 97

8 Folio 93

9 Folio 68

10 Folio 68

11 Folios 122 y 123

12 Folio 56

13 Folio 41.

14 Folios 36 a 38

15 Folio 19

16 Folio 1

17 Ver entre otras Sentencias C-268 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-380 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-292 de 1996 M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez, C-510 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y C- 028 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-063 de 2002 y C-068 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentaría, C-433 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Treviño, C-856 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Treviño, C-1040 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-315 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño

18 Folio 41

19 Folios 36 a 38.

20 Folios 2 a 18 y 20 a 35

21 Cuaderno de pruebas Cámara y Senado

22 Folio 1

23 Folio 1.

24 Folio 19

26Ver, entre otras las sentencias C-068/04 M.P. Jaime Araujo Rentería S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-069/04 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet C-433/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-885/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Rodrigo Escobar Gil y Humberto Sierra Porto.

27 Ver entre otras Sentencias C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-650 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-874 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

28 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis.

29 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

30 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

31 Gacetas del Congreso 487 de 2006, 525 de 2006, 250 de 2007, 666 de 2007 y 383 de 2008.

32 Gacetas del Congreso 487 de 2006, 525 de 2006, 250 de 2007, y 383 de 2008

33 Sentencia C-731 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

34 Sentencia C-874 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández