

OBJECIONES PRESIDENCIALES A PROYECTO DE LEY POR EL CUAL LA NACION SE VINCULA A LA CONMEMORACION DE LOS 50 AÑOS DE LA DESANEXION DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO-Infundadas

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Término para la formulación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY OBJETADO-Análisis que comprende su estudio/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras como presupuesto de procedibilidad

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Término constitucional para pronunciamiento del Congreso

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en afirmar que el control de constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República es atinente no sólo respecto de las objeciones de carácter material presentadas por el Gobierno Nacional, sino que también comprende la verificación formal respecto del trámite legislativo de las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él. Por consiguiente, al examen material de los reproches por inconstitucionalidad formulados por el Gobierno debe anteceder el estudio formal relativo al trámite impartido a las objeciones presidenciales para verificar si dicho trámite se ajusta a la normatividad correspondiente, examen que no obstante no comprende el procedimiento legislativo del proyecto de ley objetado, el cual puede ser objeto de control mediante demandas ciudadanas. Esta Corporación también ha determinado que la insistencia de las Cámaras constituye un presupuesto de procedibilidad para poder asumir la competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado, ya que si tal requisito falta de manera total o parcial, se debe entender que el proyecto de ley de que se trate fue archivado total o parcialmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley 5a de 1992.

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Trámite en el Congreso de la República

En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de

que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada cámara en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Cumplimiento de exigencias constitucionales

ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE ORDENE GASTO O DECRETE BENEFICIO-Exigencia

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY QUE GENEREN GASTO PUBLICO-Requisito cuyo cumplimiento esta a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY QUE GENEREN GASTO PUBLICO-Incumplimiento no invalida el proceso legislativo ni la ley/MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

Ha señalado la Corte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, es el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, y el incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA REALIZACION DE GASTO PUBLICO-La expresión “autorizase” no puede ser leída como orden imperativa

Esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos y ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno, señalando que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización de obras en entidades territoriales a través del sistema de cofinanciación no vulnera norma constitucional ni orgánica

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

Referencia: expediente OP-113

Objeciones presidenciales al artículo 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 241 del numeral 8 de la Constitución Política y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite surtido en razón de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, en contra del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”.

I. ANTECEDENTES

1. Iniciación del trámite

El señor Presidente del H. Senado de la República remitió a esta Corporación, mediante Oficio fechado 12 de noviembre de 2008, el Proyecto de Ley por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones, para que se decida sobre la constitucionalidad del artículo 2° del Proyecto, dado el rechazo del legislativo a las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

2. Texto del Proyecto de Ley

A continuación se transcribe el texto del Proyecto de Ley No. 129/07 Senado 282/07 Cámara y se subraya el artículo objeto de análisis de constitucionalidad.

“Ley _____

“POR MEDIO DE LA CUAL LA NACION SE VINCULA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 50 AÑOS DE LA DESANEXION DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO AL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: La Nación rinde homenaje al Departamento del Putumayo, con motivo de conmemorar los 50 años de su desanexión al departamento de Nariño. Por tal fin exalta y reconoce las virtudes de sus habitantes y a quienes han contribuido a su desarrollo y fortalecimiento.

ARTICULO SEGUNDO: A partir de la sanción de esta Ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3 de la Constitución Política, autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias que permitan la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), sede en Mocoa, departamento del Putumayo, código BPIN 0020-05931-0000, inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, autorizadas por el artículo 6°, numeral 3.3 último inciso del Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República el viernes 4 de mayo de 2007 con el número 201 de 2007 Cámara, 199 de 2007 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

ARTICULO TERCERO: Se autoriza al Gobierno nacional efectuar los traslados, crédito, contra créditos, convenios interadministrativos entre la Nación y el Instituto Tecnológico de Putumayo (ITP)

ARTICULO CUARTO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

3. Trámite de la iniciativa

3.1 El 8 de mayo del año 2007, el H. Representante a la Cámara Guillermo Rivera Flórez sometió a consideración del Congreso de la República la iniciativa por medio del cual la Nación se vincula a los cincuenta años de la desanexión del departamento del Putumayo, publicada en la Gaceta del Congreso No. 173 del 10 de mayo del mismo año1.

3.2 Repartida la iniciativa a la Comisión Cuarta, correspondió al H. representante Juan Lozano Galdino presentar Ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la

Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007.

3.3 De acuerdo con el informe de sustanciación rendido por el Secretario de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, en Sesión del 19 de junio de 2007 se anunció para votación en la próxima sesión el Proyecto de Ley No. 282/07 Cámara, el cual fue aprobado el 20 de junio del mismo año sin modificaciones³.

3.4 La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el H. representante Juan Lozano Galdino y publicada en la Gaceta del Congreso No. 401 del 23 de agosto del año 2007.

3.5 Los Informes de Ponencia para primer y segundo debate en el Senado de la República correspondieron al H. senador Juan Carlos Martínez Sinisterra, publicados en las Gacetas No. 39 del 15 de febrero de 2008 y No. 363 del 13 de junio de 2008, respectivamente⁵.

3.7 La aprobación del proyecto de ley en Plenaria del Senado de la República se realizó el día 19 de junio de 2008, según consta en Acta No. 57 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 564 de 2008.

3.8 De acuerdo con los Informes de Sustanciación, rendidos por los Secretarios respectivos, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y la Plenaria del Senado de la República en Sesiones del 2 de abril del año 2008 y del 20 de junio del mismo año, previo anuncio del día anterior, el Proyecto de Ley No. 129/07 Senado 282/07 Cámara, fue aprobado sin modificaciones⁸.

3.9 Mediante Oficio S.G.2 1984/08, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 8 de julio del mismo año, el Secretario General (E.) de la H. Cámara de Representantes, por instrucciones del Presidente de la Corporación, remitió el Proyecto de Ley al que se hace mención para sanción presidencial.

3.10 El 15 de julio del año 2008, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público devolvió al H. Congreso de la República el Proyecto de Ley 129/2007 Senado 282/2007 Cámara, sin la sanción respectiva, “debido a la inconstitucionalidad de uno de sus artículos (..)”,

mediante comunicación de la fecha dirigida al señor Presidente de la H. Cámara de Representantes⁹.

3.11 El 13 y el 20 de agosto del mismo año, los H(s). representante y senador Guillermo Rivera Florez y Juan Carlos Martínez Sinisterra, miembros de la Comisión accidental creada para tal fin, hicieron entrega de los informes sobre las objeciones presidenciales a las que se viene haciendo referencia, los cuales fueron considerados y aprobados por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República el 14 de octubre y el 18 de noviembre de 2008, respectivamente, como consta en los informes de sustanciación presentados por los Secretarios Generales de ambas células legislativas¹⁰.

Señalan los informes de sustanciación que las votaciones fueron anunciadas en Sesiones del 8 de octubre y del 12 de noviembre del año 2008, respectivamente.

3.12 Rechazadas las objeciones presidenciales formuladas contra el artículo 2° del Proyecto de Ley No.129/2007 Senado 282/2007 Cámara, el 12 de noviembre del año 2008 el señor Presidente del H. Senado de la República remitió el asunto a esta Corporación para lo de su competencia.

4. Trámite surtido ante esta Corte

4.1 Una vez recibido y repartido el expediente en esta Corporación y ante la necesidad de contar con elementos de juicio sobre el trámite legislativo de las objeciones presidenciales, el Magistrado Sustanciador solicitó a los Secretarios Generales de las cámaras legislativas remitir i) las Gacetas del Congreso en que se encuentran publicadas las Actas correspondientes a las Sesiones Plenarias celebradas el 8 y el 14 de octubre de 2008 en la H. Cámara de Representantes y el 12 y el 18 de noviembre del mismo año en el H. Senado de la República y ii) sendos ejemplares de las Gacetas del Congreso en las cuales se encuentran publicadas los informes sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley al que se hace mención, sujetos a la consideración de las H. cámaras legislativas.

4.2 El 28 de noviembre del mismo año el Secretario General del Senado de la República certificó y remitió las Gacetas del Congreso en las cuales se publicaron el

Informe de Objeciones -número 426 del jueves 17 de julio de 2008-; la proposición que solicita declarar infundadas las objeciones- número 550 del 26 de agosto de 2008-; los anuncios realizados en las Sesiones Plenarias de los días miércoles y jueves 18 y 19 de junio del año 2008 y la aprobación surtida el último día antes mencionado -Gacetas números 563 y 564 del viernes 29 de agosto de 2008-.

Señalaron los Secretarios Generales del Congreso de la República que las Actas correspondientes a las sesiones plenarias para entonces no habían sido publicadas.

4.3 Visto lo anterior y habida consideración del carácter imprescindible del material probatorio, relacionado con el trámite adelantado en el Congreso de la República a la objeción presidencial, la Sala Plena, a través de Auto 360 del tres (3) de diciembre de 2008, se abstuvo de decidir hasta tanto no fueran allegadas las Gacetas del Congreso a que se refiere la providencia de solicitud de pruebas del 27 de noviembre del año 2008.

4.4 En cumplimiento de lo ordenado por la Corte, fueron enviadas las Gacetas del Congreso correspondientes. Una vez verificado por el magistrado sustanciador que todas las pruebas necesarias para fallar este proceso de constitucionalidad fueron aportadas, la Corte en Sala Plena, mediante este fallo, levantará la suspensión del término para decidir dentro del proceso de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia.

5. La Objeción

El Gobierno Nacional, en ejercicio de la atribución conferida por los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, objeta por inconstitucional el artículo 2° del Proyecto de Ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”, por considerarlo inconsistente con “el Marco Fiscal a Mediano Plazo, la cual se exige de todos los proyectos de ley que impliquen impacto fiscal, sin excepción, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico”.

Expresa el Ministro de Hacienda y Crédito Público que el artículo 2° del proyecto de ley objetado adolece de inconstitucionalidad por ser inconsistente con el Marco Fiscal

de Mediano Plazo, el cual exige que todos los proyectos de ley que impliquen impacto fiscal, sin excepción, deben ser compatibles con este Marco (MFMP), de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2002, de carácter orgánico.

De otra parte, asegura que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante escrito presentado al Congreso el 4 de junio de 2007, manifestó oportunamente que el proyecto de ley consistente en la apropiación, por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, de recursos para la financiación de las obras planeadas por la ley, requería la identificación clara de los costos que implicaba y de las respectivas fuentes de financiación, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y que por tanto la asignación de estos recursos es insostenible a mediano plazo, tanto para la Nación como para la entidad territorial. En este sentido, sostiene que las cámaras legislativas no tuvieron en cuenta la comunicación enviada por el Ministerio, con el objeto de que se identificara con claridad los costos que implicaba el Proyecto de Ley y sus fuentes de financiación.

Dado que en las ponencias del proyecto no se incluyó el análisis del costo fiscal respectivo ni la fuente adicional para su financiación, el Gobierno objeta dicha iniciativa toda vez que en su trámite se desconocieron los preceptos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y por ende el artículo 151 de la Constitución Nacional.

Por consiguiente, en armonía con lo expuesto y atendiendo la prelación normativa del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, a cuyo tenor la iniciativa debía haber incluido el análisis del costo fiscal y considerado la fuente de financiación, el Gobierno Nacional solicitó al Congreso de la República “acoger la presente objeción con el fin de impedir la desarticulación de los recursos y su destinación a objetivos aislados de los programas de inversión ya establecidos”.

6. Insistencia del Congreso de la República

El Congreso de la República considera infundadas las objeciones presidenciales e insiste en la sanción del Proyecto de Ley a la que se hace mención.

En efecto, los informes sobre la objeción, rendidos por el H. senador Juan Carlos Martínez Sinisterra y por el H. representante Guillermo Rivera Flórez aprobados por las

plenarias de las cámaras legislativas, consideran i) que el artículo 6° del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 establece que la Nación puede hacer inversiones en los institutos tecnológicos de carácter oficial descentralizados, en virtud de la Ley 790 de 2000 siempre que exista disponibilidad presupuestal; ii) que la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo se encuentra inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación y iii) que de acuerdo a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, “salvo las restricciones expresamente contenidas en la C.P., el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, en cuyo caso el Gobierno decidirá libremente si los incluye en el respectivo proyecto de presupuesto”.

Sostienen los informes de ponencia, con apoyo en jurisprudencia de esta Corte de la cual trae apartes, que las leyes que decretan gasto público no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental, razón por la cual las iniciativas del Congreso de la República en la materia no controvierten per se la Carta Política, “con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno” -sentencia C-325 de 1997-.

7. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia atribuida por los artículos 278-5 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2067 de 1991, encuentra infundadas las objeciones, razón por la cual solicita declarar exequible el artículo objetado por el Gobierno Nacional y para el efecto reitera los conceptos 4657 y 4664 del 14 y 25 de noviembre de 2008, emitidos en asuntos similares.

Sostiene la Vista Fiscal, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que corresponde al Congreso, con las excepciones establecidas en la Carta Política, “ordenar las erogaciones para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho”, es decir crear títulos jurídicos que el Gobierno habrá de incorporar, si lo juzga conveniente, al Presupuesto Nacional con miras a satisfacer las obligaciones decretadas por el legislativo.

En este sentido, destaca que las leyes que autorizan gasto público, en cuanto no modifican la ley de apropiaciones, ni ordenan la ejecución de gastos, se ajustan al

ordenamiento constitucional siempre que “se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el presupuesto”.

En armonía con lo expuesto y en atención a la “estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2° del proyecto objetado (..)”, el Procurador concluye que de la disposición se deriva una simple autorización de gasto público, de aquellas que puede emitir el Congreso en uso de sus facultades constitucionales en la materia.

Sostiene que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se refiere de manera general a los proyectos de ley que entrañan gasto público directo e indirecto, según conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales o beneficios o exenciones tributarias, constituyendo un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa en materia de gasto público, sin que ello comporte una restricción de la actividad legislativa en la materia.

Destaca que en ningún momento el legislativo pretendió invadir la competencia del Gobierno Nacional en materia de gasto público, como lo sostiene la objeción, comoquiera que, de acuerdo con el Informe de Ponencia aprobado por las plenarias de las cámaras legislativas, “la construcción que autoriza el artículo objetado por el Gobierno Nacional, ha sido inscrita en el banco de proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, autorizadas a su vez por el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

Considera, además, insuficiente la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el curso de la iniciativa si se considera que “se limitó a enviar una carta al Congreso, en la que expresa su inconformidad con el proyecto de ley por cuanto lo considera “inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (..)”, sin soportar su aserto como le corresponde hacerlo a quien “cuenta con la formación, equipo y tecnología para analizar el impacto fiscal que una ley de estas características (..)”.

En armonía con lo expuesto encuentra infundada la objeción formulada por la Presidencia de la República, en contra del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 282/07 Cámara 129/07 Senado por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y

se dictan otras disposiciones i) porque la disposición “no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento” y ii) “porque el Ejecutivo no satisfizo en debida forma la carga que tiene de explicar los costos fiscales que genera la ley objetada y valorar su inconsistencia con el marco fiscal a mediano plazo tal como lo señala el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por el inciso cuarto y el numeral 8° de los artículos 167 y 241 de la Carta Política, respectivamente, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 129/07 Senado 282/07 Cámara “Por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional.

2. Cumplimiento del término en materia de objeciones

Disponen los artículos 166 y 167 de la Carta Política que el Gobierno Nacional cuenta con seis días para objetar y devolver a las cámaras legislativas a segundo debate, el proyecto de ley objetado total o parcialmente, cuando la iniciativa no contare con más de 20 artículos; con 10 días cuando constare de veintiuno a cincuenta y hasta con veinte días cuando los artículos sean de cincuenta y uno o más¹¹. Señala el artículo 166 en cita que si transcurrido el término señalado no se formulare objeción alguna el Presidente deberá sancionar y promulgar el proyecto de que se trate.

Agregan las disposiciones que si las cámaras insistieren en la sanción y la objeción fuere por razones de inconstitucionalidad, el proyecto pasará a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad, dentro de los seis días siguientes.

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

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en afirmar que el control de

constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República es atinente no sólo respecto de las objeciones de carácter material presentadas por el Gobierno Nacional, sino que también este análisis de constitucionalidad comprende la verificación formal respecto del trámite legislativo de las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él¹². Por consiguiente, al examen material de los reproches por inconstitucionalidad formulados por el Gobierno debe anteceder el estudio formal relativo al trámite impartido a las objeciones presidenciales para verificar si dicho trámite se ajusta a la normatividad correspondiente, examen que no obstante no comprende el procedimiento legislativo del proyecto de ley objetado, el cual puede ser objeto de control mediante demandas ciudadanas¹³.

De otra parte, esta Corporación también ha determinado que la insistencia de las Cámaras constituye un presupuesto de procedibilidad para poder asumir la competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado, ya que si tal requisito falta de manera total o parcial, se debe entender que el proyecto de ley de que se trate fue archivado total o parcialmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley 5a de 1992¹⁴.

Así mismo, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162 constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas¹⁵. En otras palabras, en ningún caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley.

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

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

3.1 Se observa en el presente asunto que de conformidad con lo ordenado

en los artículos 157, 165 y 166 de la Carta Política y 196 de la Ley 5a de 1992, mediante oficio recibido en la Presidencia de la República el 8 de julio de 2008, el Secretario General (E.) de la H. Cámara de Representantes remitió para sanción presidencial el Proyecto de Ley No. 129/2007 Senado, 282/2007 Cámara, que consta de dos artículos, acompañado de sus antecedentes.

3.2 Señala la actuación que mediante comunicación del 15 de julio del mismo año, recibida en el Congreso de la República el día 16 del mismo mes, el Ministro de Hacienda y Crédito Público devolvió al señor Presidente de la Cámara de Representantes el Proyecto al que se hace mención sin sancionar “debido a la inconstitucionalidad de uno de sus artículos”.

Quiere decir entonces que el Gobierno Nacional objetó el Proyecto 129/2007 Senado, 282/2007 Cámara, dentro del término establecido por el artículo 166 constitucional, si se considera que el 8 de julio del año 2008 la Presidencia de la República recibió el Proyecto y la devolución del mismo aconteció el 16 del mismo mes, es decir dentro de los seis días hábiles siguientes.

3.3. Indican los antecedentes que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designó al H. representante Guillermo Rivera Flórez miembro de la Comisión Accidental, para el estudio de la objeción a la que se hace mención y que el Senado de la República designó al H. senador Juan Carlos Martínez Sinisterra quienes presentaron sendos informes proponiendo a las plenarias de las cámaras legislativas insistir en la sanción de la iniciativa.

3.4 Trámite ante la Cámara:

3.4.1 El informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 282 de 2007 Cámara, 129 de 2007 Senado, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No.530 del viernes 15 de agosto de 200816

3.4.2 El anuncio para votación del informe sobre las objeciones presidenciales en la Plenaria de la Cámara se realizó en sesión del 8 de octubre de 2008, según consta en el Acta de

sesión plenaria número 139 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No.798 del viernes 14 de noviembre de 2008. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

“La Secretaria General informa (doctor Luis Ramón Silva):

Por instrucciones del señor Presidente, con la autorización del señor Secretario General, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003 y lo indicado por la Corte Constitucional, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara, 126 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexación del departamento de Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones. Publicado en la Gaceta del Congreso número 530 de 2008.”¹⁷

3.4.3 La votación y aprobación del informe sobre las objeciones presidenciales en la Plenaria de la Cámara se realizó efectivamente en la sesión Plenaria del 14 de octubre de 2008, como consta en el Acta No. 140 de sesión plenaria de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 866 del 26 de noviembre de 2008. La aprobación del informe de objeciones presidenciales se realizó en los siguientes términos:

“Informe de objeciones al Proyecto de Ley 282 de 2007 Cámara, 129 de 2007 Senado, “Por medio de la cual, la nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”.

Proposición: Con fundamento en las consideraciones expuestas, proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, declarar infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 282 de 2007 Cámara 129 de 2007 Senado, “Por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”, y en consecuencia, insistir en su aprobación conforme al texto aprobado por el Congreso de la República, en los términos del artículo 167 de la Constitución Política.

Firma: Guillermo Rivera.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Germán Varón Cetrino:

Se somete a consideración de la Plenaria el Informe sobre objeciones, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la Plenaria?

Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Aprobado señor Presidente.”¹⁸

3.5 Trámite ante el Senado:

3.5.1 El ponente del informe acerca de las objeciones presidenciales H. senador Juan Carlos Martínez Sinisterra solicita la declaratoria de infundadas las objeciones.

El informe de la Comisión Accidental de estudio de las Objeciones Presidenciales donde se solicita no aceptar o declarar infundadas las objeciones e insistir en la aprobación del proyecto se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso Número 550 del martes 26 de agosto de 2008¹⁹.

3.5.2 El anuncio de las objeciones presidenciales se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 110 del jueves 12 de marzo de 2009, según Acta No. 25 de la sesión ordinaria del día miércoles 12 de noviembre de 2008.

El anuncio se realizó en los siguientes términos:

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

Proyectos de Ley para la siguiente sesión con Informe de Objeciones:

(...)

* Proyecto de ley número 129 de 2007 Senado, 282 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexación del

departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones".²⁰

3.5.3 La aprobación del proyecto se realizó en la sesión anunciada del 18 de noviembre de 2008, se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 111 del jueves 12 de marzo de 2009, según consta en Acta No. 26 de la sesión ordinaria del día martes 18 de noviembre de 2008²¹.

Según certificado del Secretario General del Senado, la aprobación del informe de la Comisión Accidental de estudio de las objeciones fue aprobado por 97 honorables senadores que aparecen asistiendo a la sesión plenaria al no haberse solicitado votación nominal, ni verificación del quórum, ni constancia de votos negativos²².

3.6 Exequibilidad respecto del trámite de las objeciones.

Con base en el anterior recuento respecto del trámite de las objeciones presidenciales respecto del artículo 2° del Proyecto de Ley 129/2007 Senado 282/2007 Cámara, en segundo debate en cada una de las Cámaras Legislativas, esta Corte concluye que se cumplió con los requisitos previstos en el ordenamiento constitucional y en la Ley 5a de 1992, en cuanto:

(i) El Gobierno Nacional objetó y devolvió la iniciativa dentro del término constitucional.

(ii) Se publicó el informe de objeciones de manera previa a su debate y aprobación, de manera tal que el Informe de Ponencia fue conocido por los integrantes de las cámaras legislativas con antelación a su consideración en las Sesiones Plenarias.

(iii) Se cumplió con los anuncios para discusión y votación del informe sobre las objeciones presidenciales de una manera cierta y determinada, tal y como lo dispone el artículo 160 constitucional.

(iv) Finalmente se cumplió también con los requisitos previstos para el debate y votación del informe que declara infundadas las objeciones presidenciales en las Plenarias de cada una de las Cámaras, ya que tuvieron lugar en la fecha anunciada y contaron con las mayorías constitucionales exigidas, tal y como lo certifican los Secretarios Generales de las mismas y lo comprueban las Actas de las sesiones plenarias publicadas en las

Gacetas del Congreso.

Todo lo anterior de conformidad con los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 160, 165 y 167 Superiores.

Determinado que el trámite establecido en el ordenamiento fue cumplido, debe esta Corte pronunciarse sobre el contenido material de la objeción formulada por el Gobierno Nacional contra el artículo 2° del Proyecto de Ley 129/2007 y Senado 282/2007 Cámara. Pasa por tanto la Sala a continuación a realizar el examen material de las objeciones presidenciales bajo estudio.

4. Examen material de las objeciones

4.1 Problemas jurídicos planteados

Corresponde a la Corte establecer si en el trámite de aprobación del Art. 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad se violó el Art. 7° de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del impacto fiscal de las normas legales que deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política.

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

4.2 Exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas legales

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

las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo²⁴ y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el cumplimiento de estos requisitos²⁵. En la Sentencia C-502 de 2007 expresó que los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público.

Así mismo, ha señalado la Corte que por ser el citado ministerio el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, su incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente. A este respecto ha sostenido la Corte:

“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". 26 (Resalta la Sala)

Por consiguiente, insiste la Sala en esta nueva oportunidad en el criterio jurisprudencial esbozado y reiterado por esta Corporación, acerca de la responsabilidad que recae esencialmente en cabeza del Ministerio de Hacienda en materia del estudio de compatibilidad entre los proyectos de ley que generen gasto público y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

4.2.2 De otra parte, esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. En este sentido, la Corte ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno²⁷. En este sentido ha señalado que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no

puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos.

Por consiguiente ha entendido esta Corte que el control de constitucionalidad debe responder a la pregunta de si la norma objetada que decreta gastos entraña un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual deberá declararla inexecutable, o si por el contrario constituye una norma que se limita a decretar un gasto público, constituyendo de este modo un título jurídico suficiente para la posterior inclusión de la partida presupuestal correspondiente en la ley de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de los recursos, las prioridades del Gobierno, y en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como también teniendo en cuenta, cuando a ello hubiere lugar, las disposiciones del régimen territorial y la repartición de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

A este respecto ha expresado esta Corporación:

“(…) Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”²⁸. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”²⁹, evento en el cual es perfectamente legítima”³⁰(…)”³¹

En este sentido los decretos de gastos del Congreso entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual, de conformidad con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, y siempre en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el Plan

Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones sobre el régimen de ordenamiento territorial que reparte competencias entre la Nación y las entidades territoriales.³²

4.2.3 Así mismo, esta Corporación ha señalado que las autorizaciones otorgadas por el Legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 Superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación³³.

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

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

Así por ejemplo, mediante la sentencia C-486 de 2002³⁴, la Corte declaró exequible una disposición que autorizaba al Gobierno para “incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales (...) que permitan la ejecución (...) obras de infraestructura en el Municipio de Condoto (...)”.

Igualmente en la sentencia C-399 de 2003³⁵ esta Corte declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno “para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Servilla se requieran y éste no cuente con los recursos necesarios, así como

para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)"'. En este caso la Corporación decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001.

En conclusión la Corte ha sostenido sobre este tema, que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas - y por ende no violan el artículo 151 superior - cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación. En dicho caso, la inclusión de la partida para la cual se autorizó al gobierno, está comprendida dentro de las excepciones previstas en las normas orgánicas.³⁶

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

4.3.1 El Gobierno Nacional considera que al aprobar el Congreso de la República el artículo 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, "por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones" se violó el Art. 7° de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del impacto fiscal de las normas legales, y, por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política.

4.3.2 La disposición objetada establece la financiación de algunas inversiones, disponiendo que a partir de la sanción de esa ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3° de la Constitución Política, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), sede en Mocoa, departamento del Putumayo. Aclara la norma que este proyecto se encuentra inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, autorizadas por el artículo 6°, numeral 3.3 último inciso del Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República el viernes 4 de mayo de 2007 con el número 201 de

2007 Cámara, 199 de 2007 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

4.3.3 En relación con esta objeción debe señalarse que:

(i) El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público objetó por inconstitucional el artículo 2º del proyecto de ley No. 129/07 Senado-282/07 Cámara, por considerarlo inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

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

Empero, del análisis realizado por esta Corte en relación con el trámite legislativo de la iniciativa objetada, la Sala concluye que:

(iii) El artículo 2º del proyecto de ley se encontraba incluido desde la propuesta inicial y fue mantenido hasta la aprobación del texto final, tal y como lo evidencia el texto del proyecto inicialmente presentado por el representante a la Cámara Guillermo Rivera Flórez³⁷ y el texto presentado para segundo debate en plenaria del Senado de la República³⁸, el cual fue aprobado sin modificaciones.

(iv) El escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público dentro del trámite legislativo de esta iniciativa legislativa³⁹, presenta una consideración general relativa a que la apropiación de recursos que prevé el proyecto por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, para la financiación de las obras allí planteadas, requería la identificación clara en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto del costo fiscal del mismo así como de las respectivas fuentes de financiación de dicho costo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

De lo anterior, esta Sala evidencia que la manifestación del Ministro de Hacienda y Crédito Público se restringió a sostener de manera general y escueta que el proyecto era inconsistente con el Plan Nacional de Desarrollo y a solicitar al Congreso la realización

del análisis de impacto fiscal del proyecto en cuestión, sin aportar el Ministerio un estudio serio y concreto respecto del impacto fiscal del proyecto y de las razones por las cuales consideraba que no era consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo, que fuera más allá de las simples afirmaciones generales.

Por consiguiente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación citada en la parte motiva y considerativa de esta providencia, la Sala considera que existe una omisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al no aportar oportunamente un estudio o análisis respecto del impacto fiscal del proyecto de Ley en cuestión y limitarse a exigir este estudio y análisis por parte del Congreso, siendo no obstante el Ministerio la entidad sobre la cual recae esta carga, y el organismo que técnica y administrativamente se encuentra en capacidad de realizar el respectivo estudio de impacto fiscal que puede generar una ley con las características de la aquí bajo estudio.

(v) De conformidad con todo lo expuesto, esta Sala encuentra que la objeción presidencial por el supuesto desconocimiento del Art. 7º de la Ley 819 de 2003 y en consecuencia del Art. 151 de la Constitución resulta sin fundamento.

4.3.4 De otra parte, la disposición objetada utiliza el verbo rector “autorízase”, para expresar que se limita a autorizar al gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para el departamento del Putumayo, como son la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).

De esta forma la disposición objetada no entraña una orden imperativa al Ejecutivo sino la autorización o habilitación para que este pueda incluir las partidas presupuestales correspondientes dentro del Presupuesto General de la Nación. Por este aspecto, encuentra la Sala que la norma objetada tampoco es inconstitucional.

4.3.5 Adicionalmente y en relación con la disposición contenida en la Ley 715 de 2001, que en su artículo 102 consagra la regla general relativa a que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata dicha ley,

para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, la Sala considera necesario recordar que esta misma disposición consagra como excepción a dicha regla general las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, a partir del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

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

4.3.6 En conclusión, evidencia la Sala que las objeciones formuladas al artículo 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones” resultan infundadas por tres razones:

(i) porque no existe desconocimiento del artículo 7º de la Ley 819 del 2003, y de contera del artículo 151 Superior, en cuanto es al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, le corresponde la carga de aportar al Congreso el estudio técnico respecto del impacto fiscal de los proyectos que generen gasto público, entidad ésta que se limitó a exigir del Congreso el estudio y análisis del impacto fiscal del proyecto de ley omitiendo aportar dicho estudio al Congreso, omisión que no vicia el trámite legislativo.

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

que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para el departamento del Putumayo.

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

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DEL TERMINO PARA DICTAR SENTENCIA, ordenada por la Sala Plena de esta Corte mediante Auto 360 del tres (3) de diciembre de 2008.

Segundo. DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al artículo 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”. Y como consecuencia de la declaración anterior, DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 2° del proyecto de ley No. 129/07 Senado - 282/07 Cámara, “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

Magistrada (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P.)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr.. Folio 114 del Cuaderno Principal; Pág. 1 Gaceta No. 173 de 2007.

- 2 Cfr.. Folios 98 y 99 del Cuaderno Principal; Pág. 26 Gaceta No. 210 de 2007.
- 3 Cfr.. Folio 82 del Cuaderno Principal.
- 4 Cfr.. Folios 69 vto. y 70 del expediente; Pág. 14 Gaceta No. 401 de 2007.
- 5 Cfr.. Folio 49 Cuaderno Principal, Pág. 1 Gaceta No. 39 de 2008; y Folio 33 Cuaderno Principal, Pág, 20 Gaceta No. 363 de 2008.
- 6 Cfr. Folio 46 del Cuaderno de Pruebas No. 1, Pág. 48 Gaceta No. 563 de 2008.
- 7 Cfr. Folio 86 Cuaderno de Pruebas No. 1; Pág.72 Gaceta No. 564 de 2008.
- 8 Cfr. Folio 48 y 38 del Cuaderno Principal.
- 9 Cfr. Folios 20 y 21 del Cuaderno Principal.
- 10 Cfr. Folios 10 y 2 del expediente.
- 11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-510/96, C-063/02 y C-068/04.
- 12 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001, C-070 de 2004, C-819 de 2004, C-531 de 2005, C-929 de 2006.
- 13 Sentencia C-985 de 2006.
- 14 Ver Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005
- 15 Sentencias C- 068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.
- 16 Cfr. Folio 8 Cuaderno No. 2 de Pruebas; Pág. 7 Gaceta No. 530 de 2008.
- 17 Cfr. Folio 67 del Cuaderno de Pruebas No. 3; Pág. 34 Gaceta del Congreso No. 798 de 2008.
- 18 Cfr. Folios 27 y 28 Cuaderno de Pruebas No. 3; Gaceta del Congreso No. 866 de 2008, Págs. 26 y 27.

19 Cfr. Folios 181 y 182 del Cuaderno de Pruebas No. 4; Págs. 10-11 Gaceta No. 550 de 2008.

20 Cfr. Folios 31 y 32 Cuaderno de Pruebas No. 4; Págs. 30-31 Gaceta No.110 de 2009.

21 Cfr. Folio 68 Cuaderno de Pruebas No. 4; Pág. 35 Gaceta No. 111 de 2009.

22 Cfr. Folio 1 Cuaderno de Pruebas No. 4.

23 ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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.

Este Marco contendrá, como mínimo:

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

- b) Un programa macroeconómico plurianual;
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;
- f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;
- g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;
- h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;
- i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

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

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

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

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

- 29 Sentencia C-360/94, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No.6.
- 30 Corte Constitucional Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 31 Sentencia C-782 de 2001, reiterada en la sentencia C-1047 de 2004.
- 32 Ver Sentencia C-782 de 2001, jurisprudencia reiterada en la sentencia C-1047 de 2004. Ver también la objeción presidencial resuelta mediante la sentencia C-197 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte, de conformidad con esta jurisprudencia, declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras, declarando dichas normas inexequibles.
- 33 Ver sentencias C-581 de 1997, C-196 de 2001, C-197 de 2001, C-483 de 2002 y C-1047 de 2004, entre otras.
- 34 MP. Jaime Córdoba Triviño.
- 35 MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- 36 Ver Sentencia C-1047 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa.
- 37 Cfr. Folio 114 Cuaderno Principal; Pág. 2 Gaceta No.173 de 2007.
- 38 Cfr. Folio 92 Cuaderno Principal; Pág. 14 Gaceta 401 de 2007.
- 39 Según consta en las Objeciones Presidenciales el Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigió este escrito al Congreso mediante oficio UJ-1152 del 4 de junio de 2007. Ver Folio 20 Cuaderno Principal.