

C-325-97

Sentencia C-325/97

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Aprobación leyes que comporten gasto público/GOBIERNO-Libertad de inclusión gasto público en proyecto ley de presupuesto/OBJECION PRESIDENCIAL-Celebración años municipio de Baranoa y construcción de obras

La Corte Constitucional ha señalado que, 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. La redacción imperativa del precepto no faculta al Gobierno Nacional para apropiar los recursos necesarios destinados a las obras contempladas en el artículo, sino que le exige presentar un proyecto de presupuesto en el cual conste el gasto público que se decreta. La expresión deóntica utilizada por el Congreso, a juicio de la Corte es unívoca y de ella se infiere con claridad que el Gobierno se encuentra sujeto a un deber de darle aplicación mediante la incorporación del gasto en los proyectos de ley relativos al plan de inversiones y el Presupuesto Nacional. Por consiguiente, se dispondrá la inexecuibilidad de la norma.

Referencia: Expediente O.P. 015

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio diez (10) de mil novecientos noventa y siete (1997). Aprobado por Acta No. 28

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez

Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

S E N T E N C I A

En el proceso en el cual la Corte resuelve sobre las objeciones presidenciales planteadas por motivos de inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

I. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

ARTICULO 1°: La Nación se asocia a la Celebración de los ciento treinta y nueve años (139) de vida administrativa del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico y exalta su empuje y tesón por lograr un real desarrollo económico y social.

ARTICULO 2°: Ríndase homenaje y tributo de admiración a las gentes del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico, como reconocimiento a su valioso aporte al progreso e integración de la comunidad atlanticense.

ARTICULO 3°: El Gobierno Nacional, incluirá en el Plan de Inversiones Públicas, Presupuesto de Rentas y ley de Apropriaciones las partidas necesarias para efectuar los estudios técnicos y la posterior ejecución de las obras necesarias para efectuar la canalización, construcción de alcantarillas de cajón, y los puentes que se necesiten sobre los arroyos “CIEN PESOS” y “ARROYO GRANDE” en las zonas que recorren, ubicadas en el casco urbano del Municipio de Baranoa (Atlántico).

ARTICULO 4°: Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos necesarios con el fin de dar cumplimiento a lo contenido en la presente ley.

ARTICULO 5°: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

II. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio del 12 de junio del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corporación el proyecto de Ley Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras” que fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.

2. El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

El proyecto de Ley fue presentado el día 11 de Octubre de 1995 ante la Cámara de Representantes. El día 13 de diciembre de 1995 la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad, en primer debate, el proyecto de ley (folio 13).

Según constancia de la Secretaría General de la Cámara de Representantes del día 18 de junio de mil novecientos noventa y seis, en la fecha la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó, mediante el voto unánime de los 144 representantes asistentes, el proyecto de ley en segundo debate.

Mediante oficio recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia el día 20 de diciembre de 1996, el Presidente de la Cámara de Representantes hace llegar al Presidente de la República el expediente legislativo y el texto del proyecto de ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

El Presidente de la República, mediante comunicación de diciembre 23 de 1996, remite al

Presidente de la Cámara de Representantes el proyecto de ley sin sanción presidencial, objetándolo por razones de inconstitucionalidad.

El día 23 de abril de 1997, según aparece en el folio 87, la Cámara de Representantes aprobó el informe de la comisión encargada de estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

En respuesta a las prueba decretada por el Magistrado Ponente, la Secretaría General del Senado de la República comunica a la Corte que en sesión ordinaria del 3 de junio de 1997, el Senado de la República aprueba el informe elaborado por la Comisión senatorial encargada de estudiar las objeciones presidenciales.

3.- Con fecha 20 de junio del presente año, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el concepto del Procurador General. El expediente fue remitido al despacho del Magistrado Ponente el día 23 de junio de 1996.

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Gobierno considera que, de conformidad con la Carta (inciso 2° del artículo 154, y artículos 339 y 346) únicamente al Gobierno compete determinar las inversiones que se incluyen en el Plan de Inversiones Públicas y en el Presupuesto General de la Nación. Cualquier proyecto que el Congreso considere que debe incluirse debe contar, para tal efecto, con el aval gubernamental.

Contrariando lo anterior, el artículo 3° del Proyecto de Ley objetado ordena al Gobierno Nacional incluir dentro del Plan de Inversiones Públicas, en el Presupuesto de Rentas y Gastos y en la Ley de Apropriaciones, los recursos destinados a ejecutar los proyectos definidos en la misma norma.

Por otra parte, el artículo 4° del Proyecto de Ley objetado concede al Gobierno Nacional una autorización no solicitada, en clara contravención de la Constitución que exige iniciativa gubernamental en la materia.

Para el presente caso, manifiesta el Gobierno, no es aplicable la Sentencia C-360 de 1996.

En dicha ocasión, señala el Presidente, la Corte encontró ajustado a la Carta el proyecto de ley bajo la consideración de que la forma imperativa utilizada -aprópiase- debía entenderse en armonía con la autorización al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones necesarias, con lo cual se purgaba el vicio de técnica legislativa. La anterior situación no se observa en este caso, ya que la orden se refuerza mediante una autorización, que es de iniciativa gubernamental.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República insistió en la aprobación del Proyecto de Ley N° 162 de 1994 Senado-286 de 1995 Cámara, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

El Congreso de la República considera que la ley objetada, lejos de desconocer las competencias y atribuciones del gobierno, se limita a desarrollar la facultad legislativa para decretar gasto público, la cual ha sido refrendada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto, en el informe de la Cámara de Representantes, adoptado por el Senado de la República, se afirma que “analizado los soportes constitucionales que invoca el gobierno nacional para objetar el citado proyecto de ley, vemos claramente que no alude a la iniciativa del legislativo en materia de gasto público, esto implica que las partidas contempladas en los proyectos de ley objetados podrán ser incorporados en el plan de inversiones del próximo cuatrienio...”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, luego de recordar que la Carta autoriza al Congreso de la República para decretar gasto público y que corresponde al ejecutivo definir su inclusión en el presupuesto de gastos según las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos y la consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, indica que el Congreso en ningún caso puede imponerle al Gobierno la obligación de incluir “partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante ley anterior”.

En segundo lugar el Procurador señala que, conforme a las normas constitucionales, la

elaboración del proyecto de ley del plan de desarrollo está sometido a especiales condiciones y que compete al gobierno presentarlo al Congreso. Además, como expresamente lo dispone la Carta, las modificaciones que el Congreso considere oportuno introducir a dicho plan, deben mantener el equilibrio financiero propuesto y contar con el visto bueno del Gobierno Nacional.

Del contenido normativo del proyecto de ley objetado el Procurador entiende “que su finalidad es la de modificar tanto la Ley de Apropriaciones como la de Inversiones Públicas”, desconociendo el mandato constitucional de los artículos 150-3-15, 154, 341 y 346 de la Carta, y ordenando al Gobierno, sin su anuencia, incluir partidas en el Plan de Inversiones Públicas, en el Presupuesto de Rentas y en la Ley de Apropriaciones, a fin de adelantar obras en el Municipio de Baranoa. Por otra parte, tal decisión legislativa puede alterar el equilibrio macroeconómico, “máxime en las actuales circunstancias de austeridad del gasto público”.

Por último, estima que “proyectos de este género desbordan los mandatos del artículo 150-15 de la Constitución, pues bajo el pretexto de decretar honores, el legislativo no puede modificar el esquema de planificación macroeconómica del Estado”.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas del Proyecto de Ley objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4° y 241, numeral 8° de la Carta Política.

La objeción Presidencial

2. Antes de entrar al análisis de la objeción formulada por el Presidente de la República es preciso señalar que si bien se objeta la integridad del proyecto de ley, los argumentos expuestos por la presidencia se limitan a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 3 y 4 del proyecto, a los cuales la Corte limitará su estudio.

De otra parte, aunque el Presidente presenta una única objeción, de la lectura del escrito presentado al Congreso se desprende que existen argumentos distintos frente a los dos

artículos objeto de control constitucional.

Objeción al artículo 4°

3. El Presidente considera que la autorización contenida en el artículo 4° debe ser solicitada por el Gobierno Nacional, según lo dispone el artículo 154 de la Carta. En los informes elaborados en una y otra cámara, el Congreso de la República nada dice al respecto. En consecuencia, la Corte entiende que el legislador acepta la objeción presentada por el Gobierno, ya que el artículo 167 de la Carta exige, para efectos del control constitucional sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República, que el Congreso insista en el proyecto, es decir, que se oponga a cada una de las objeciones presentadas por el Presidente de la República.

Por otra parte, ello explica que el Presidente del Senado de la República exprese en su comunicación a la Corte Constitucional que las objeciones presentadas por el ejecutivo fueron “declaradas infundadas parcialmente por el Congreso”¹.

Objeción al artículo 3°

4. El Gobierno Nacional y el Procurador General de la Nación consideran que si bien el Congreso es competente para decretar gasto público, dicha competencia no le autoriza para imponer la obligación al primero de modificar el Presupuesto de la Nación, ni mucho menos para introducir cambios en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Congreso, por su parte, manifiesta que la norma se limita a decretar gasto público y que las partidas pueden ser introducidas en el plan de desarrollo para el siguiente cuatrienio.

5. La Corte Constitucional ha señalado que, 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.

En la sentencia C-360 de 1996, la Corte reiteró dicha doctrina en los siguientes términos:

“9. Como lo señaló la sentencia C- 490 de 1994 de esta Corporación, el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático (C.P. art. 1), la soberanía

popular (C.P. art. 3), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C.P. art. 40), la cláusula general de competencia (C.P. art. 150), y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del congreso, es la de la plena libertad.

Al respecto, la sentencia C-490 de 1994 precisó:

“(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C.P.: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público”.

10. Las materias que de manera excepcional están reservadas a la iniciativa del Gobierno, se encuentran expresamente consagradas en el mismo artículo 154 de la Carta y se refieren exclusivamente al Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (C.P. art. 150-3); a la estructura de la administración nacional (C.P. art. 150-7); a las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C.P. art. 150-9); al presupuesto general de la Nación (C.P. art. 150-11); al Banco de la República y su Junta Directiva (C.P. art. 150-22); a las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C.P. art. 150-19, literales a), b) y e)); a la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C.P.

art. 154); a los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C.P. art. 154); a las exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P. art. 154).

Como lo ha señalado esta Corporación, las excepciones que establece la Constitución y que son de interpretación restrictiva, no pueden ser ampliadas a través de normas jurídicas de inferior jerarquía, menos aún si ellas limitan, como en el caso concreto, el despliegue del principio democrático de la libre iniciativa, consagrado como regla general en el primer inciso del artículo 154.

11. Las leyes que decretan gasto público - de funcionamiento o de inversión - no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

6. En la citada sentencia, la Corte fijó como criterio para analizar las leyes que decretan gasto, la necesidad de verificar si el Congreso de la República imparte una orden al ejecutivo - caso en el cual la disposición debía reputarse inconstitucional - o si se limita a habilitarlo para incluir el gasto decretado en el proyecto de presupuesto - lo que constituye una expresión legítima de las atribuciones del Congreso -.

Con ocasión del examen constitucional de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara “Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones”, la Corte realizó un análisis que armonizaba la disposición legal objetada con el artículo 3° del citado proyecto, para concluir que resultaba evidente que la intención del Congreso no era la de impartir una orden al Gobierno, sino la de autorizar la inclusión del gasto en el presupuesto.

Dicho análisis no es procedente en el presente caso. El artículo tercero del Proyecto de Ley N° 162/94 Senado - 186/95 Cámara “Por medio de la cual la Nación se asocia a los cincuenta años de la fundación de la Universidad del Valle y se dictan otras disposiciones” era del siguiente tenor:

ARTICULO TERCERO: El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el

cumplimiento de la presente Ley.

En el Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”, en cambio, no sólo no existe norma similar, sino que respecto del artículo 4° el Congreso de la República encontró fundada la objeción presidencial y, en consecuencia, la norma carece de existencia. El análisis de la intención del legislador se limitará, por lo tanto, a lo prescrito en el artículo 3° objetado.

7. La fórmula utilizada por el legislador reviste las características de una orden. El artículo 3° objetado dispone que el “Gobierno Nacional, incluirá...”. Resulta evidente que la redacción imperativa del precepto no faculta al Gobierno Nacional para apropiarse los recursos necesarios destinados a las obras contempladas en el artículo, sino que le exige presentar un proyecto de presupuesto en el cual conste el gasto público que se decreta.

8. El Congreso, en su respuesta a la objeción, considera que en ningún caso está ordenando al Gobierno “incluir” el gasto en el presupuesto. En su concepto, la norma no hace más que decretar el gasto conforme a sus competencias, sin perjuicio de que el Gobierno libremente la incorpore o no en el proyecto de presupuesto.

La Corte no comparte dicha apreciación. La expresión deóntica utilizada por el Congreso, a juicio de la Corte es unívoca y de ella se infiere con claridad que el Gobierno se encuentra sujeto a un deber de darle aplicación mediante la incorporación del gasto en los proyectos de ley relativos al plan de inversiones y el Presupuesto Nacional. Por consiguiente, se dispondrá la inexecutablez de la norma.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3° del Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para conocer del artículo 4° del Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”, por cuanto el Congreso de la República se abstuvo de producir el acto constitucional de insistencia en la constitucionalidad de la norma y, en consecuencia, declaró fundada la objeción presidencial a dicha disposición.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para conocer de los artículos 1, 2 y 5 del Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 132/95 Cámara-07/96 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve (139) años de vida administrativa del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”, por ausencia de sustentación específica de la objeción presidencial a las mismas.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

el Doctor José Gregorio Hernández Galindo no asistió a la sesión de la Sala Plena celebrada el día 10 de julio de 1997 por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Oficio de Junio 4 de 1997, recibido el día 13 de Junio de 1997.