

Sentencia C-373-09

Referencia: expediente D-7261

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1133 de 2007 “por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro AIS”.

Actor: Ramiro Bejarano Guzmán

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

I. ANTECEDENTES:

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán solicita a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1133 de 2007 “por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro AIS”.

Mediante auto fechado el día ocho (08) de mayo de 2008, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada. Igualmente decidió, en la misma providencia, que por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se solicitara a los secretarios generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que enviaran copias auténticas de los expedientes legislativos de los proyectos que culminaron con la expedición de la Ley 1133 de 2007. También ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Departamento Nacional de Planeación para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado con el objetivo de indicar los motivos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada. Finalmente, invitó a participar en el trámite de la acción pública a la Sociedad de Agricultores de Colombia y a las facultades de derecho de las universidades Santo Tomás, Católica y Libre.

Vencido el término señalado a los secretarios generales de la Cámara de

Representantes y del Senado de la República para que enviaran el material probatorio sin que dieran cumplimiento a lo ordenado en el auto admisorio, mediante providencia de once (11) de agosto de 2008 se les requirió para que enviaran copia del expediente legislativo del trámite de la Ley 1133 de 2008, el cual finalmente fue enviado el trece (13) de agosto de 2008. El treinta (30) de septiembre de 2008 el Magistrado sustanciador profirió un auto de mejor proveer mediante el cual solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegar un oficio en el cual explicara si realizó el estudio previsto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, para efectos del trámite de la Ley 1133 de 2007, providencia a la cual el Ministerio dio respuesta mediante escrito radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el diecisiete (17) de octubre de 2008. Recabadas las pruebas solicitadas, el Magistrado sustanciador ordenó continuar el trámite del proceso de constitucionalidad mediante auto de veinticuatro (24) de noviembre de 2008.

Dentro del término de fijación en lista fueron presentados escritos de intervención por el representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, los ciudadanos Rafael Mejía López José Felix Lafaurie Rivera, Carlos Alberto Marín, Astrid Orjuela Ruíz y Juan Camilo Rivera.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y rendido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

1. Disposición demandada.

A continuación se transcribe el texto de la Ley demandada:

LEY 1133 DE 2007

(abril 9)

Diario Oficial No. 46.595 de 10 de abril de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente Ley tiene como objeto la creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía.

ARTÍCULO 2o. MARCO GENERAL. El programa “Agro, Ingreso Seguro” de que trata la presente ley se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial.

ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DEL PROGRAMA. El programa “Agro, Ingreso Seguro” tendrá dos componentes, el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario.

PARÁGRAFO 1o. Para todos los efectos, se debe entender que los apoyos económicos directos o incentivos son una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular. Se entregan de manera selectiva y temporal,

dentro del ejercicio de una política pública, siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva, el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, así como determinar dentro de estos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario.

Los apoyos económicos directos o incentivos no son derechos, ni contratos y serán siempre una mera expectativa hasta que haya decisión definitiva de la autoridad competente, o de quien esta haya designado para hacer la selección, que señale al particular como beneficiario; por tanto, hasta ese momento, los apoyos económicos directos o incentivos no generan obligaciones, contraprestaciones o derechos adquiridos.

PARÁGRAFO 2o. El Comité Intersectorial creado en esta ley, asesorará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en la distribución de los recursos aprobados para cada vigencia entre los componentes del programa. Los recursos destinados a los apoyos a la competitividad, no podrán ser inferiores al cuarenta por ciento (40%) del valor total del programa en cada año. Los apoyos económicos directos, no excederán los primeros seis (6) años de ejecución del programa.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional apoyará a los departamentos con bajos índices de productividad y competitividad y determinará una matriz de distribución regional, que permita la aplicación de criterios de equidad en la inversión del programa de AIS.

ARTÍCULO 4o. CONDICIONES DE LOS APOYOS ECONÓMICOS DIRECTOS. La creación, cuantificación y asignación de los apoyos económicos directos se sujetará a las siguientes condiciones:

1. Los apoyos económicos directos serán de carácter transitorio y decreciente, asignándose en función del avance de los productores beneficiarios en términos de competitividad para enfrentar la competencia internacional o ser más eficientes en el mercado interno.

2. Tendrán un valor máximo por anualidad y tipo de producto.
3. La continuidad de la asignación de estos apoyos se condicionará al cumplimiento por parte de los productores de los compromisos de desempeño, que en materia de competitividad establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, basado en los conceptos técnicos del Comité Intersectorial creado en la presente ley.
4. Su aplicación debe ser transparente en sus reglas de asignación, distribución y acceso.
5. En el diseño e implementación de la asignación, distribución y acceso a estos apoyos económicos, se deberá observar el principio de equidad.
6. Deben tener bajos costos de implementación, operación y acceso para los productores.

ARTÍCULO 5o. APOYOS PARA LA COMPETITIVIDAD. Los Incentivos para la Competitividad tendrán en cuenta las cadenas productivas y estarán determinados por los siguientes instrumentos:

1. Incentivos a la productividad: Este componente incluye la destinación de recursos del programa orientados a fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, así mismo promover la cultura de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, la asociatividad entre los productores, y cofinanciar adecuación de tierras e infraestructura de riego y drenaje.
2. Apoyo a través de crédito: A partir de este componente se habilitarán con recursos del programa, líneas de crédito en condiciones preferenciales para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras. Adicionalmente se implementarán líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), para promover modernización agropecuaria.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) con la asesoría del

Comité Intersectorial podrá ampliar los campos de aplicación de los recursos dentro de los instrumentos definidos en el presente artículo, cuando así lo determinen sus miembros con base en conceptos técnicos.

ARTÍCULO 6o. RECURSOS. Con el fin de financiar el desarrollo del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2007 como mínimo la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000.00) y a partir del año 2008 la suma como mínimo de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000.00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará dichos recursos ajustados como mínimo por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto.

PARÁGRAFO. Los gastos de administración y operación del programa “Agro, Ingreso Seguro”, en el primer año, no podrá exceder el cinco por ciento (5%) del total de los recursos apropiados para esa vigencia. A partir del segundo año de implementación del programa, los gastos de administración y operación del mismo no podrán exceder el tres por ciento (3%) del total de recursos apropiados para cada año.

ARTÍCULO 7o. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA. Al inicio del programa se establecerá una línea base que permita determinar la situación de los productores agropecuarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará cada dos (2) años o antes si lo estima conveniente una evaluación externa con una entidad independiente y de reconocida idoneidad para evaluar los resultados en la ejecución del programa previsto en la presente ley.

La distribución de los recursos para el programa con posterioridad a dicho estudio, dependerá de los resultados obtenidos a partir del mismo, teniendo como parámetro el

desempeño global del sector en materia de: incremento en la competitividad, crecimiento, formalización, generación de empleo y reducción de la desigualdad en el campo.

ARTÍCULO 8o. COMITÉ INTERSECTORIAL. Créase el Comité Intersectorial del Programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS” como ente asesor, el cual estará conformado por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- c) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo;
- d) El Director del Departamento Nacional de Planeación;
- e) El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-Finagro;
- f) El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC;
- g) El presidente de la Federación Nacional de Ganaderos - Fedegán;
- h) El presidente de la Federación Nacional de Avicultores - Fenavi;
- i) Un representante de los pequeños agricultores;
- j) Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el mecanismo de participación de los pequeños agricultores en el Comité.

PARÁGRAFO 2o. La asistencia y participación de los miembros del sector oficial en este Comité Intersectorial, será delegable en el caso de los Ministros sólo en los Viceministros, en el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación, sólo en el Subdirector General y en el caso de Finagro sólo en el Secretario General.

PARÁGRAFO 3o. Los presidentes de los gremios representantes del sector privado,

podrán delegar su asistencia informando previamente y por escrito ante la Secretaría Técnica del Comité AIS.

ARTÍCULO 9o. FUNCIONES DEL COMITÉ INTERSECTORIAL. El Comité Intersectorial tendrá las siguientes funciones:

1) Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la definición de la distribución de los recursos asignados en cada vigencia, para los componentes de mejoramiento de la competitividad y apoyos económicos directos. En concordancia con el párrafo del artículo 3º.

2) Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el diseño, con base en criterios técnicos, de la metodología de cuantificación, asignación y distribución por producto de los apoyos económicos directos a que se refiere la presente ley.

3) Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el diseño e Implementación de los apoyos para la competitividad a través de Incentivos a la productividad, créditos para la modernización y la reconversión productiva e instrumentos de comercialización.

4) Diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo permanentes de la ejecución del programa.

5) Evaluar anualmente los resultados de la ejecución del programa y adoptar las modificaciones que considere pertinentes.

6) Adoptar su propio reglamento.

ARTÍCULO 10. Créase el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, con el objeto de apoyar y desarrollar iniciativas productivas preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, dando prioridad a proyectos productivos

agroindustriales. El Gobierno Nacional podrá transferir recursos a este Fondo, del Programa Agro Ingreso Seguro creado en la presente Ley, como capital semilla para su operación.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional reglamentará la operación del Fondo, estableciendo entre otros aspectos, el periodo de vigencia del mismo, las condiciones, la concentración de inversiones, forma de ingreso y retiro de nuevos inversionistas nacionales o extranjeros, ya sean públicos o privados y la forma en la que Finagro realizará la administración del Fondo.

PARÁGRAFO 2o. El presente artículo no deroga las atribuciones impartidas a Finagro en leyes anteriores.

ARTÍCULO 11. VIGENCIA. Esta ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias,

2. La demanda.

A juicio del actor, en el trámite ante el Congreso de la Ley demandada se incurrió en un vicio de procedimiento, pues a pesar de tratarse de un proyecto de ley que establecía gastos no se realizó el estudio del impacto fiscal ordenado por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Para fundamentar su aseveración transcribe extensos apartes de la exposición de motivos y de las ponencias para los debates en comisiones y en plenaria del Proyecto de Ley número 024 de 2006 Cámara, por el cual se crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro, contenidos en las Gacetas del Congreso 251, 472, 489 y 525 de 2006. De los apartes transcritos concluye que en la exposición de motivos no se hizo referencia al impacto fiscal del proyecto, no se hizo explícito el gasto, tampoco se indicó si era compatible con el marco fiscal de mediano plazo, ni fueron incluidos los costos fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo de conformidad con el referido marco fiscal de mediano

plazo; falencias que no fueron subsanadas durante el trámite del proyecto de ley y que finalmente condujeron a la vulneración del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El ciudadano Oskar Shroeder Müller intervino en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en defensa de la constitucionalidad de la ley demandada.

En primer lugar el interviniente expuso el contenido normativo del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Indicó que este precepto normativo prevé que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito su impacto fiscal y que dicho impacto debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, para cumplir con este propósito en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite de la respectiva norma deben incluirse los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo y, cuando se trata de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha de rendir su concepto frente a la consistencia entre el costo fiscal y su financiamiento, al igual que sobre su compatibilidad con el marco fiscal a mediano plazo. Señala que esta Corporación se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre esta disposición y hapreciado su alcance en el sentido que debe ser interpretada como “una forma de racionalización de la actividad legislativa y no como un precepto que otorgue al Ejecutivo un poder de veto dentro del trámite legislativo, que, a su vez, atente contra los principios democrático y de separación de poderes y contra la facultad constitucional del Congreso de la República de ordenar el gasto público”.

Posteriormente describe de manera detallada el Programa Agro Ingreso Seguro -AIS- e indica los objetivos perseguidos por el Gobierno Nacional con esta iniciativa legislativa. Acota que este programa se enmarca dentro de las acciones previstas para promover la productividad y la competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar el sector agropecuario para enfrentar la internacionalización de la economía. Destaca que el artículo primero de la ley contempla los dos grandes objetivos del programa AIS: (i) mejorar la competitividad del sector agropecuario nacional y (ii) proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados

externos. Tales fines se alcanzarán mediante los dos componentes del programa: los apoyos para la competitividad y los apoyos económicos sectoriales, los cuales son explicados en la intervención.

Describe luego el trámite legislativo surtido el Proyecto de ley 024 de 2006 Cámara -174 de 2006 Senado -el cual daría origen a la Ley 1133 de 2007- y en primer lugar aclara que en la exposición de motivos se hizo mención explícita de un impacto fiscal, pues se indicó que para cumplir con los objetivos de la medida legislativa el Gobierno debía apropiarse quinientos mil millones de pesos desde la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la ley, reajustables anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor.

Explica que el artículo quinto del proyecto de ley presentado explicitaba también dicho impacto fiscal pues este precepto señalaba que el Gobierno Nacional incorporaría dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la suma de quinientos mil millones de pesos anuales y añade que los informes de ponencia para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República contenían previsiones en el mismo sentido.

En relación con el informe que debía ser rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que durante la sesión del veinticuatro (24) de octubre de 2007, con ocasión a una citación hecha por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Viceministra de Hacienda se pronunció expresamente sobre la materia e indicó que los recursos del Programa AIS estaban garantizados y hacían parte del cupo total asignado al sector de agricultura dentro del marco fiscal a mediano plazo. Entiende el interviniente que esta exposición oral cumple con los requisitos del informe previsto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 pues en ella se hace alusión al impacto fiscal del Programa AIS, se aclara que los recursos para su financiación estaban asegurados en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 2007 y por lo menos hasta el 2010, e igualmente que los costos del programa eran compatibles con el marco fiscal de mediano plazo.

Como corolario de lo anterior expone que el Gobierno Nacional -en el caso específico conformado por el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y

el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- sancionó la Ley 1133 de 2007 sin formular objeciones, lo que a su juicio permite inferir que el Programa Agro Ingreso Seguro se ajustaba a la política fiscal del Ejecutivo.

Por las razones anteriormente expuestas concluye el representante del Ministerio que en el trámite legislativo de la Ley 1133 de 2007 se cumplió con lo preceptuado por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

3.2. Intervención del representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Daniel Mendoza Burgos intervino en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en defensa de la constitucionalidad de la Ley acusada.

En primer lugar el Ciudadano Mendoza Burgos hace alusión a la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y afirma que a la luz de las providencias de esta Corporación es deber del Ejecutivo conceptuar sobre si los proyectos de ley que ordenen o autoricen gastos son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, empero que la ausencia de dicho concepto no vicia de inconstitucionalidad el trámite de los mismos.

Posteriormente da cuenta de las razones por las cuales en el trámite del Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado se dio cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En primer lugar manifiesta que en el artículo 5º del Proyecto de Ley, publicado en la Gaceta del Congreso No. 251 de 2006, se consigna que al Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sería incorporada una partida por valor de quinientos mil millones de pesos para financiar el Programa Agro Ingreso Seguro, de este enunciado normativo se deduce según el interviniente que el impacto fiscal del proyecto sería equivalente a esa suma. Igualmente indica que en la Exposición de Motivos se consigna textualmente que “para poder cumplir con estos objetivos, el proyecto de ley que se somete a su consideración ordena al Gobierno apropiar la suma de 500 mil millones de pesos anuales para financiar el programa”. Indica que en la ponencia para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se hace alusión a la misma suma de dinero, al igual que en la ponencia para debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y en las ponencias para primer y segundo debate en el Senado de la República. Apunta que de lo

trascrito en dichas ponencias resulta que la fuente de financiación de esta partida proviene de los ingresos corrientes de la Nación asignados al Ministerio de Agricultura en el rubro de recursos de inversión.

En cuanto al concepto que debía rendir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público coincide con las anteriores intervenciones en que este requisito fue cumplido durante la intervención de la Viceministra General ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes durante la sesión de veinticuatro (24) de octubre de 2006.

Reitera luego el interviniente los argumentos expuestos en el escrito presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en torno a la relación existente entre Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y a la manera como se dio cumplimiento a las diversas regulaciones en materia presupuestal en el trámite del Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado.

3.3. Intervención de los ciudadanos Rafael Mejía López y José Félix Lafaurie Rivera.

En su escrito de intervención los ciudadanos Mejía López y Lafaurie Rivera defienden la constitucionalidad de la Ley 1133 de 2007. Sostienen que tanto en la exposición de motivos como en las ponencias presentadas durante el trámite de la ley ante el Congreso se indicó el impacto fiscal del proyecto al igual que su fuente de financiamiento, añaden que el Programa Agro Ingreso Seguro se encontraba financiado antes de aprobarse la Ley 1133 de 2007, pues desde vigencias fiscales anteriores habían sido previstas las partidas necesarias. Concuerdan en que el concepto requerido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 lo rindió la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante la sesión que tuvo lugar el día veinticuatro (24) de octubre de 2006 en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Finalizan su intervención con una exposición de la importancia que a su juicio tiene la ley demandada para la protección de los ingresos de los productores del campo que afrontan la competencia internacional de productos subsidiados, para aumentar la competitividad del sector agropecuario en un escenario de apertura económica y para garantizar la seguridad alimentaria del país.

3.4. Intervención de los ciudadanos Carlos Alberto Marín, Astrid Orjuela Ruiz y Juan Camilo Rivera.

A juicio de los intervinientes la Ley 1133 de 2007 es inconstitucional porque en su trámite no se dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Para fundamentar su postura inicialmente explican que la infracción de disposiciones de carácter orgánico durante el trámite de una ley ordinaria ocasiona la inconstitucionalidad de esta última por violación del artículo 151 constitucional. Acto seguido afirman que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es una disposición de carácter orgánico a la cual debe darse cumplimiento en el trámite de los proyectos de ley que ordenan gastos, aclaran que esta disposición precisa los requisitos que deben ser cumplidos en el procedimiento legislativo de este tipo de normas, entre los cuales se encuentra señalar la fuente de ingreso del proyecto de ley.

Manifiestan que esta última exigencia fue desconocida durante el trámite de la Ley 1133 de 2007 pues ni en la exposición de motivos del proyecto, ni en las ponencias presentadas en el curso de los debates ante las comisiones y las plenarios de cada cámara se señaló cual sería la fuente de ingresos del Programa Agro Ingreso Seguro, pues sólo se consignaron “referencias genéricas a la proveniencia de los recursos que debían destinarse para el cumplimiento de la ley” al igual que la obligación de incluir dentro de la ley anual de presupuesto una apropiación con destino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, referencias que en su opinión distan de satisfacer la exigencia prevista por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Indican que el incumplimiento del requisito de señalar la fuente de ingresos es un vicio de procedimiento en el trámite de la Ley 1133 de 2007 que acarrea la inconstitucionalidad de la misma, pues “(i) supone un desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política que afecta gravemente la posibilidad de utilizar este instrumento de racionalización que permite que el legislativo dicte normas dicte normas con conocimiento de causa de la realidad económica y financiera del país, así como también impide tener certidumbre acerca de las posibilidades reales de aplicación de las normas que se adoptan, (ii) esta irregularidad no se convalidó durante el trámite (...), (iii) en este caso, tampoco procede la posibilidad de devolver la ley ante el Congreso (...); (iv) no es posible que la Corte convalide la omisión en que incurrió el legislativo (...)”.

Por último, sostienen los intervinientes que los pronunciamientos de la Corte Constitucional según los cuales el incumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no ocasiona la inconstitucionalidad de la Ley finalmente aprobada no son aplicables al presente caso, pues tales decisiones se referían al requisito del concepto que debe ser rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no al señalamiento de la fuente de ingresos del proyecto, presupuesto este último que según los interviniente es vinculante durante el trámite legislativo porque “no afecta la separación de poderes dentro del Estado colombiano”, a diferencia de la exigencia del concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que supone una “intromisión indebida del Ejecutivo en la iniciativa legislativa”.

II. PRUEBAS.

El treinta (30) de septiembre de 2008 el Magistrado sustanciador profirió un auto de mejor proveer mediante el cual solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegara un oficio en el cual explicara si realizó el estudio previsto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, para efectos del trámite de la Ley 1133 de 2007, providencia a la cual el Ministerio dio respuesta mediante escrito radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el diecisiete (17) de octubre de 2008.

El documento es suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y responde al requerimiento formulado en el sentido que fue rendido el informe exigido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sobre la compatibilidad del Proyecto de ley No.024 Cámara 174 de 2006 Senado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para justificar este aserto transcribe apartes del acta de la sesión celebrada el veinticuatro (24) de octubre de 2006 en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (publicada en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2008), en la cual intervino la Viceministra General en representación del Ministro de esa cartera. Durante su intervención la funcionaria expuso ante los congresistas en que consistía el marco fiscal de mediano plazo y aseguró que los recursos del Programa Agro Ingreso Seguro estaban garantizados porque hacían parte del cupo total asignado al sector agricultura en el Presupuesto. Acota el Ministro de Hacienda que a pesar de tratarse de una intervención oral en el curso de una sesión ante una comisión constitucional permanente del Congreso de la República, es asimilable al informe previsto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y cita en apoyo de su tesis la

sentencia C-911 de 2007.

Pasa luego el representante del Ministerio a explicar en que consiste el Marco Fiscal de Mediano Plazo y su relación con el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Expone que la Ley 819 de 2003 “establece la necesidad de crear un horizonte fiscal con una trayectoria de balance primario que garantice la sostenibilidad de la deuda del Sector Público en el mediano plazo. Para ello, se publica anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que incluye entre otros elementos de análisis, las proyecciones de ingresos y gastos consistentes con un objetivo de endeudamiento neto del Sector Público No Financiero (SPNF), de los diferentes componentes de Sector Público Consolidado (SPC) a los cuales la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público les hace seguimiento”.

Añade que “el MFMP establece, entre otros, el nivel máximo de gastos para el Gobierno Nacional Central (GNC). Este monto de gasto sirve de base para que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPN) construya el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGPM), documento en el cual se incluyen las proyecciones de gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN) distribuido por sectores y componentes para un periodo de 4 años”.

Concluye entonces que “todo gasto que se programe dentro del PGN necesariamente estará contemplado dentro de las proyecciones presentadas en el MFMP”.

Indica que de conformidad con lo señalado en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003 el Gobierno Nacional debe presentar a las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual debe ser estudiado y debatido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Agrega que según el artículo 4 del Decreto 2730 de 2005 el Gobierno Nacional desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo el cual contendrá las proyecciones para un período de cuatro años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gastos, distribuidos por sectores y por componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. Señala igualmente que de conformidad con el artículo 10 del mismo Decreto, vigente en el año 2006, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación debía coincidir con las metas de primer año del

Marco de Gasto de Mediano Plazo, y que según el artículo 11 el Plan Operativo Anual de Inversiones debía guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo. De las normas transcritas concluye que el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Plan Operativo Anual de Inversiones derivan del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sostiene que los recursos destinados al Programa Agro Ingreso Seguros fueron contemplados tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo como en el Plan Operativo Anual de Inversiones del año 2007 y 2008 y que por esa razón deben considerarse incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los mismos años. Para probar este aserto anexa el mensaje presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 2007, en cuyo acápite 4.9 relativo al Marco de Gasto de Mediano Plazo se incluye el Programa Agro Ingreso Seguro. También anexa el CONPES 3436 de 2006 el cual contiene el Plan Operativo Anual de Inversiones del año 2007, documento en el cual también fue incluido el Programa Agro Ingreso Seguro.

Por las razones anteriormente consignadas concluye el escrito que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó el estudio exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y conceptuó favorablemente sobre la compatibilidad del Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4692, radicado el treinta (30) de enero de dos mil nueve (2009), solicita que se declare la exequibilidad de la Ley 1133 de 2007 respecto de los cargos formulados por el demandante.

Precisa el Ministerio Público que según la jurisprudencia de esta Corporación el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituye un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se desarrolle con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República e igualmente apunta a que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondiente, para generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

Refiere que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que una interpretación literal del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 cercenaría considerablemente la facultad del Congreso para legislar y le otorgaría al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley, de manera tal que resultaría afectada desproporcionadamente la iniciativa legislativa de los congresistas, lo que a su vez se traduciría en una vulneración el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Razón por la cual -sigue el Procurador- se ha defendido una interpretación conforme con la Constitución Política del mandato contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, de manera tal que no se desconozca que la posibilidad de decretar un gasto público puede tener origen en una iniciativa legislativa de origen gubernamental o parlamentario.

Respecto de los cargos formulados contra la Ley 1133 de 2007 a juicio del Procurador no le asiste razón al demandante, puesto que en el trámite del Proyecto de Ley se hizo alusión a la forma de financiamiento. Indica que el artículo 5 del proyecto original señalaba textualmente: “Con el fin de financiar el desarrollo del programa “Agro, Ingreso Seguro-AIS”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley, la suma de QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500,000000,000,00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignará dichos recursos ajustados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.”

Añade que en exposición de motivos publicada en la Gaceta del Congreso No. 251 del 26 de julio de 2006 el Ministro de Agricultura señaló: “Para poder cumplir con estos objetivos, el proyecto de Ley que se somete a su consideración ordena al Gobierno apropiar la cifra de 500 mil millones de pesos anuales para financiar el programa. El Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la ley, incorporará los recursos en la Ley Anual de presupuesto a favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con una destinación específica para el programa y ajustando el valor anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

Indica que apreciaciones en el mismo sentido se replicaron en el informe de ponencia

para segundo debate en la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 525 del 9 de noviembre de 2006), al igual que en las ponencia para primer y segundo debate en el Senado de la República (Gacetas del Congreso 656 del 12 de diciembre de 2006 y 62 del 2 de marzo de 2007, respectivamente).

Concluye, entonces, que desde la presentación de la iniciativa y durante todo el trámite legislativo del Proyecto de Ley 24 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado se manifestó en los informes de ponencias el costo del proyecto, la forma de financiamiento y su incidencia en el presupuesto nacional, de manera que se dio cumplimiento a los requisitos señalados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

Según el demandante durante el trámite del Proyecto de Ley número 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado no se cumplieron los requisitos señalados por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 pues ni en la exposición de motivos ni en las ponencias presentadas para los sucesivos debates ante las comisiones y plenarias de ambas cámaras se hizo referencia al impacto fiscal del proyecto, tampoco se hizo explícito el gasto, ni se indicó si era compatible con el marco fiscal de mediano plazo, no fueron incluidos los costos fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo de conformidad con el referido marco fiscal de mediano plazo; falencias que tampoco fueron subsanadas durante el trámite del proyecto de ley. De lo anterior infiere que la Ley finalmente aprobada es inconstitucional debido a que está incurrida en un vicio de procedimiento insubsanable ocasionado por la vulneración de una disposición de naturaleza orgánica, como lo es el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Esta postura es secundada por algunos de los ciudadanos intervinientes quienes señalan que durante el trámite del Proyecto de Ley 24 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado no se indicó cual sería su fuente de ingresos, irregularidad que a su juicio implica la inconstitucionalidad

de la Ley finalmente aprobada debido al desconocimiento de una de las exigencias señaladas por el mencionado artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Los representantes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, algunos ciudadanos intervinientes y el Ministerio Público, defienden la constitucionalidad de la Ley acusada y sostienen, en primer lugar, que el incumplimiento durante el trámite de un proyecto de ley de los requisitos señalados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2009 no acarrea de manera inexorable la inconstitucionalidad de la ley expedida pues así ha sido señalado de manera reiterada en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional. En segundo lugar afirman la Ley 1133 de 2007 no está viciada de inconstitucionalidad pues durante su trámite legislativo se dio cabal cumplimiento a las formalidades prescritas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Planteado en los anteriores términos el debate sobre la constitucionalidad de la Ley 1133 de 2007 para desatarlo deberá esta Corporación hacer referencia a la naturaleza del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y a la jurisprudencia sentada hasta la fecha sobre el cumplimiento de las formalidades previstas por esta disposición durante el procedimiento legislativo de las normas que ordenen gastos, luego examinará si en el trámite del Proyecto de Ley número 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado se cumplió lo señalado por el mentado artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Ese a su vez será el orden expositivo que seguirá la presente decisión.

Antes de iniciar con la exposición de las consideraciones, es necesario aclarar que la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el actor, en la cual alega la presencia de ciertos vicios de procedimiento en el trámite de la Ley 1133 de 2007, no ha caducado pues fue interpuesta antes de que se cumpliera un año de la publicación de mencionada ley (artículo 242, numeral 3, de la Constitución)¹. En efecto, la Ley 1133 de 2007 fue publicada el 10 de abril de 2007 y la demanda fue interpuesta el 2 de abril de 2008.

3. El contenido normativo del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, su naturaleza y sus alcances a la luz de la jurisprudencia constitucional.

El artículo 151 C.P. confiere al Congreso la atribución de expedir leyes orgánicas a la cual

estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. En ese sentido, como lo reconoce la jurisprudencia de esta Corporación, las leyes orgánicas constituyen parámetro constitucional de control de las normas ordinarias, “por su posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”². Dentro de las materias que la Carta Política prevé como parte de la legislación orgánica se encuentran las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (artículo 151 de la C. P.). En cumplimiento de esta previsión, el Congreso expidió la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan de otras disposiciones, los dos primeros capítulos de la Ley están destinados a establecer “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (Capítulo I) y “normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (Capítulo II).

El artículo 1º de la citada Ley impone el Gobierno Nacional la obligación de presentar antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, un Marco Fiscal de Mediano Plazo ante la comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, el cual debe ser estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Dentro del Capítulo I de la Ley se encuentra contenido el artículo 7º cuyo tenor literal es el siguiente:

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.

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

De la anterior disposición se desprende que los proyectos de ley que “ordenan gastos” o que otorgan beneficios tributarios deben reunir los siguientes requisitos:

* En primer lugar deben hacer explícito el impacto fiscal del proyecto,

* En segundo lugar deben ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo,

Para garantizar el cumplimiento de los anteriores requisitos durante el trámite del proyecto de ley deben cumplirse las siguientes formalidades:

1. En la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse los costos fiscales de la iniciativa

1. En la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República, deberá rendir un concepto respecto de la consistencia de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

1. El concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.

La Corte Constitucional aunque hasta la fecha no ha examinado la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, empero, se pronunciado en reiteradas oportunidades sobre las formalidades prescritas por este precepto, con motivo del examen de la constitucionalidad de leyes y de proyectos de ley contra los cuales se planteaba el cargo de desconocer lo señalado en dicha disposición.

En un principio la Corte determinó que la aplicación de las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no era exigible al Congreso de la República por cuanto el Gobierno Nacional no había fijado el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-1113 de 2004, al estudiar las objeciones presidenciales presentadas contra el Proyecto de Ley 247 de 2003 -Senado- y 117 de 2002 -Cámara-3 por no haberse cumplido lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se sostuvo que a pesar de ya haber entrado en vigor esta ley los requisitos señalados en ella no eran aplicables para las ponencias presentadas en el Senado de la República, mientras el Gobierno Nacional no expidiera el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual de acuerdo con el artículo 7° de dicha norma debe servir de referente para analizar el impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite de los proyectos que ordenen el gasto.

En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-500 de 2005, al estudiar las objeciones presidenciales formuladas contra el proyecto de Ley 249 de 2003 Senado 129 de 2003 Cámara de Representantes⁴, en esta decisión se advirtió que en el caso objeto de estudio se presentaba la misma situación analizada en la sentencia C-113 de 2004, es decir, que cuando se había dado trámite en la Cámara

de Representantes al proyecto no había sido todavía aprobado un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Tesis reiterada en las sentencias C-729 de 20055, C-072 de 20066 y C-929 de 20067

, en las cuales no prosperaron las objeciones presentadas por el Presidente de la República por la infracción del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debido a que para la época en que se presentaron las respectivas iniciativas legislativas todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Posteriormente, esta Corporación en la sentencia C-874 de 2005 afirmó que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 -en el sentido de conceptuar acerca del impacto fiscal del proyecto y su adecuación con el marco fiscal de mediano plazo- no afectaba la validez de un proyecto de ley que había sido aprobado por el Congreso de la República con el cumplimiento de todas las formalidades. Al respecto señaló que “el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso”. Añadió que cuando en virtud de un mandato legal le corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones relacionado con el trámite de un proyecto de ley, el incumplimiento de esta prescripción no puede constituirse en una irregularidad que vicie el procedimiento legislativo pues ello desconocería la autonomía del Congreso en el ejercicio de su función legislativa, bajo el amparo del principio de separación de poderes y el respeto del principio democrático.

Ahora bien, a partir del año 2004 el Gobierno Nacional ha venido presentando el Marco Fiscal de Mediano Plazo al Congreso para su estudio y discusión⁸, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, razón por la cual la Corte Constitucional nuevamente se vio abocada a examinar el alcance de las formalidades exigidas por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En la sentencia C-502 de 2007 se precisó que el contenido de este precepto es sólo un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y no un requisito de trámite necesario para que el Congreso pueda desarrollar su labor. Textualmente se consigna en esta decisión:

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.

Así las cosas, es claro que según dicha providencia el concepto que emite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los proyectos de ley que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios es sólo una herramienta para racionalizar el proceso legislativo,

promover la aplicación y cumplimiento de las leyes y obtener una implementación efectiva de las políticas públicas, pero no puede ser entendido como una barrera u obstáculo para que el Congreso presente y dé trámite a los proyectos de ley.

Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008 en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen “un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”, debido a que un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la posterior ejecución material de las previsiones legislativas.

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

En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-731 de 2008, providencia en la cual reiteró los argumentos expuestos que la sentencia C-502 de 2007.

De la jurisprudencia antes transcrita se desprende que las formalidades señaladas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 han sido entendidas como un “parámetro de racionalidad de la actividad legislativa” que persigue entre otros propósitos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Ahora bien esto no significa que no deban ser observadas durante el trámite de un

proyecto de ley que ordene gastos, sino que la carga de su cumplimiento recae en el Ministerio de Hacienda por contar éste con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En esa medida, cuando la iniciativa legislativa se origina en el seno del propio Congreso de la República -es decir cuando el proyecto de ley que ordena gastos ha sido presentado por un parlamentario- la no intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento legislativo para establecer el impacto fiscal del proyecto, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo por haberse incurrido en un vicio de procedimiento insubsanable, pues reiteradamente se ha sostenido que darle tal alcance al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 implica imponerle una “carga irrazonable para el Legislador” y adicionalmente le otorga “un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”, lo que resulta contrario al principio de separación de poderes y a la potestad de configuración legislativa en cabeza del Congreso.

Empero entiende esta Corporación que cuando se trata de un proyecto de iniciativa gubernamental no son aplicables las mismas reglas interpretativas, pues en este caso debe darse cumplimiento estricto a las formalidades previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En efecto, el Gobierno Nacional cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con “los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica” requeridos para dar cumplimiento a lo preceptuado por dicha disposición. Por lo tanto el cumplimiento de las formalidades prescritas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al Gobierno Nacional no supone una imponer un trámite adicional que dificulte el procedimiento legislativo, pues el Ejecutivo cuenta con los medios necesarios para cumplir con el mandato legal.

Adicionalmente cuando se trata de un proyecto de iniciativa gubernamental las formalidades en cuestión resultan de particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus

implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo⁹

. Precisamente la información contenida en la exposición de motivos y en las ponencias, al igual que el concepto a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, previsto en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, cumplen con este propósito y son un mecanismo que permite a los congresistas enterarse de las consecuencias macroeconómicas de un proyecto de ley.

Ahora bien, podría argumentarse que el desconocimiento de las formalidades señaladas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 tendría las mismas consecuencias para el debate parlamentario de un proyecto de ley, al menos desde la perspectiva del principio de publicidad, trátase de un proyecto de iniciativa parlamentaria o de un proyecto de iniciativa gubernamental, pues en ambos casos la ausencia de información sobre el impacto fiscal de un proyecto, sus fuentes de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo conducirían a adelantar el trámite legislativo sin elementos de juicios relevantes desde la perspectiva macroeconómica.

Sin embargo, encuentra esta Corporación que cuando se está en presencia de una iniciativa gubernamental la información relevante no es suministrada por aquél que cuenta con todos los medios necesarios para recabarla –el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- y por lo tanto la omisión de las formalidades legales no puede tener los mismos efectos que la jurisprudencia ha establecido en los casos que el proyecto es de iniciativa parlamentaria, sino que supone la configuración de un vicio de trámite insubsanable. Otra razón que justifica esta postura son los importantes poderes del Gobierno Nacional en materia gasto público, los cuales se verían reforzados en detrimento del Congreso si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas. En este caso a juicio de esta Corporación se altera gravemente el equilibrio de poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso.

Recapitulando, el incumplimiento de las formalidades prescritas por el artículo 7 de la

Ley 819 de 2003 tiene consecuencias distintas si se trata de un proyecto de ley iniciativa parlamentaria o de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental. En el primer caso la renuencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a suministrar la información relacionada con el impacto fiscal del proyecto, sus fuentes de financiamiento, y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no puede obstaculizar la labor legislativa ni paralizar la actividad del Congreso, razón por la cual, en este caso concreto, el procedimiento legislativo no resulta viciado. Por el contrario, cuando se trata de un proyecto de iniciativa gubernamental, pesa en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento estricto de las formalidades señaladas por el precepto en cuestión, so pena de la declaratoria de inconstitucionalidad por la trasgresión de mandatos de carácter orgánico.

4. El examen de constitucionalidad de la Ley 1133 de 2007 por la supuesta infracción de los requisitos formales señalados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En el caso concreto según el demandante el Gobierno Nacional durante el trámite del Proyecto de Ley 24 de 2006 Cámara 174 de 20056 Senado -que posteriormente se convertiría en la Ley 1133 de 2007- incumplió los requisitos señalados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Como antes se consignó tales requisitos son:

1. En la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse los costos fiscales de la iniciativa

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República, deberá rendir un concepto respecto de la consistencia de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

1. El concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.

Este último requisito no era exigible porque la Ley 1133 de 2007 no planteaba un gasto adicional o una reducción de ingresos, pues los recursos del Programa Agro Ingreso Seguro estaban incluidos dentro del Marco Fiscal a Mediano Plazo antes de la aprobación de la ley. Sobre el cumplimiento de los restantes requisitos en el trámite de la Ley acusada se tiene lo siguiente:

El artículo 5º del Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara señalaba: “Con el fin de financiar el desarrollo del programa “Agro, Ingreso Seguro-AIS”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley, la suma de QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500,000000,000,00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignará dichos recursos ajustados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.”¹⁰

De la misma forma, la exposición de motivos que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 251 del 26 de julio de 2006, el Ministro de Agricultura manifiesta: “Para poder cumplir con estos objetivos, el proyecto de Ley que se somete a su consideración ordena al Gobierno apropiar la cifra de 500 mil millones de pesos anuales para financiar el programa. El Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la ley, incorporará los recursos en la Ley Anual de presupuesto a favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con una destinación específica para el programa y ajustando el valor anualmente con base en el

Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

De igual manera, en el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes publicada en la Gaceta del Congreso No. 472 del 20 de octubre de 2006, se consigna que el propósito del proyecto: “Es dotar al sector agropecuario y rural de Colombia de cuantiosos recursos (500 mil millones incrementados cada año con el IPC) adicionales a su presupuesto tradicional, y de herramientas que lo protejan, lo reconviertan y modernicen, con apoyos directos e incentivos dirigidos a tecnología, asistencia técnica, asociatividad, adecuación de tierras, créditos de fomento, capitalización.”

En relación con el artículo 5 del proyecto original que consagraba la forma de financiamiento del mismo, en la referida ponencia se sugirieron modificaciones que luego fueron aprobadas por la comisión respectiva, en el siguiente sentido: “Siendo coherentes con la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso para el 2007, se destinan como mínimo cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000) para esa vigencia. Y a partir del año 2008 se establecen como mínimo los quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000) dejando abierta la posibilidad de gestionar recursos adicionales para el programa.” De igual forma, la ponencia agregó: “Con el ánimo de controlar y limitar los gastos de administración y operación del programa, para garantizar que la gran mayoría de los recursos deben destinarse a sus componentes, se incluyó este párrafo, dejando un porcentaje un poco más alto en el primer año, debido a la necesidad de establecer una línea de base que será fundamental.

Así mismo, se modifica el artículo 5 original del proyecto cuyo tenor queda de la siguiente manera:

Artículo 6°. Recursos. Con el fin de financiar el desarrollo del Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2007 como mínimo la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000.00) y a partir del año 2008 la suma como mínimo de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000.00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará dichos recursos ajustados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Parágrafo. Los gastos de administración y operación del Programa Agro, Ingreso Seguro, en el primer año, no podrá exceder el cinco por ciento 5% del total de los recursos apropiados para esa vigencia. A partir del segundo año de implementación del programa, los gastos de administración y operación del mismo no podrán exceder el tres por ciento (3%) del total de recursos apropiados para cada año¹¹.

La ponencia para primer debate se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 525 de nueve de noviembre 2006 y respecto de la justificación y objeto de proyecto de ley señala que:

Es dotar al sector agropecuario y rural de Colombia de los recursos económicos estimados de 500 mil millones incrementados cada año con el IPC, adicionales a su presupuesto tradicional, y de herramientas que lo protejan, para que se busque y logre su reconversión y modernización, con apoyos directos decrecientes a mediano plazo e incentivos transversales crecientes en el tiempo, dirigidos a tecnología, asistencia técnica, asociatividad, adecuación de tierras, créditos de fomento, capitalización rural y comercialización; de tal manera que se vuelva la mirada al sector agropecuario, se convierta en una real y productiva forma de vida, especialmente para los jóvenes habitantes rurales, y la mejor opción de inversión en Colombia, como complemento a las políticas de Estado, especialmente de seguridad democrática, como pilar fundamental para la paz y el progreso que anhelamos todos los colombianos.

El artículo 6 del proyecto quedó igual al modificado en el primer debate.

La ponencia para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la república fue publicada en la Gaceta del Congreso No.656 de 12 de diciembre de 2006 con el siguiente tenor:

El objeto de este proyecto de ley es entonces proteger los ingresos de los productores agropecuarios que lo requieran y se vean afectados ante las distorsiones de los mercados externos, contribuir en el ordenamiento productivo del territorio y mejorar la competitividad y los niveles de productividad y empresarización de todo el sector agropecuario nacional, preparando su aparato productivo ante los nuevos retos que implica la inserción a los mercados internacionales y disminuyendo los niveles de desigualdad y pobreza en el campo.

Es dotar al sector agropecuario y rural de Colombia de los recursos económicos estimados de 500 mil millones incrementados cada año con el IPC, adicionales a su presupuesto tradicional, y de herramientas que lo protejan, para que se busque y logre su reconversión y modernización, con apoyos directos decrecientes a mediano plazo e incentivos transversales crecientes en el tiempo, dirigidos a tecnología, asistencia técnica, asociatividad, adecuación de tierras, créditos de fomento, capitalización rural y comercialización; de tal manera que se vuelva la mirada al sector agropecuario.

El programa agro, ingreso seguro se sustenta en la creación de dos grandes componentes: 1) Los apoyos económicos directos (Sectoriales) y 2) Los apoyos transversales para la productividad y la competitividad.

El presupuesto establecido para la implementación del programa durante el año 2007 es el siguiente:

Elementos del programa

Presupuesto 2007

1. Apoyos Económicos Sectoriales

\$ 140.907.952.800

2. Apoyos para la Competitividad

2.1. Línea de crédito

\$ 50.000.000.000

2.2. Fortalecimiento del ICR

\$ 60.000.000.000

2.3. Convocatoria de Riego

\$ 30.000.000.000

2.4. Subasta de Comercialización

\$ 30.000.000.000

2.5. Fondo Capital de Riesgo

\$ 75.000.000.000

2.6. Proyecto de Trazabilidad de Fedegán

\$ 5.600.000.000

3. Costos operativos

\$ 8.492.047.200

\$ 400.000.000.000

El artículo 6 del proyecto conserva la misma redacción aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes.

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No.62 de dos de marzo de 2007 y señala:

El objeto de este proyecto de ley es entonces proteger los ingresos de los productores agropecuarios que lo requieran y se vean afectados ante las distorsiones de los mercados externos, contribuir en el ordenamiento productivo del territorio y mejorar la competitividad y los niveles de productividad y empresarización de todo el sector agropecuario nacional, preparando su aparato productivo ante los nuevos retos que implica la inserción a los mercados internacionales y disminuyendo los niveles de desigualdad y pobreza en el campo. Es dotar al sector agropecuario y rural de Colombia de los recursos económicos estimados de 500 mil millones incrementados cada año con el IPC, adicionales a su presupuesto tradicional, y de herramientas que lo protejan, para que se busque y logre su reconversión y modernización, con apoyos directos decrecientes a mediano plazo e incentivos transversales crecientes en el tiempo, dirigidos a tecnología, asistencia técnica, asociatividad, adecuación de tierras, créditos de fomento, capitalización rural y comercialización; de tal manera que se vuelva

la mirada al sector agropecuario.

El artículo 6 propuesto para este debate mantiene la misma redacción.

De las anteriores transcripciones resulta que el impacto fiscal del proyecto se hizo explícito desde su publicación inicial, en la exposición de motivos y en las ponencias presentadas durante el trámite del proyecto, pues inicialmente fue calculado en 500 mil millones de pesos cada año, pero luego fue reducido a 400 mil millones de pesos durante el año 2007 y 500 mil millones de pesos para el año 2008. Estas sumas reflejan el impacto que tendrá el proyecto dentro del presupuesto anual, razón por la cual, a juicio de la Corte, se dio cumplimiento al requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Respecto de la fuente de financiación del proyecto en el artículo 6 del mismo (originalmente el artículo 5) se señaló que tendría origen en una partida del Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual para el año de el año 2007 ascendería como mínimo la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000.00) y a partir del año 2008 la suma como mínimo de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000.00) anuales. Algunos intervinientes sostienen que esta previsión no satisface la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 porque no hace explícita la fuente de financiamiento del Programa Agro Ingreso Seguro, sin embargo, esta Corporación no comparte esta apreciación porque en el artículo 6 del proyecto se hace referencia al origen de los recursos que financiarán el programa.

También señala el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que en cualquier tiempo, durante el trámite del proyecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir un concepto respecto de la consistencia de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, el cual no puede ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo y deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso. Sobre este requisito se tiene que durante la sesión del veinticuatro (24) de octubre de 2006 en la Comisión Quinta Constitucional Permanente la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció sobre la consistencia del entonces Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al respecto sostuvo:

¿Qué es el marco fiscal de mediano plazo?

El marco fiscal de mediano plazo nos muestra la senda en la cual la deuda es sostenible, bajo unos resultados desde el punto de vista fiscal, que necesariamente incorpora unos determinados gastos y unos determinados ingresos a nivel global.

(...)

Dicho esto entro a aclarar lo que es el marco de gasto de mediano plazo (...) Con base en el marco fiscal de mediano plazo la Dirección de Presupuesto trabaja el marco de gasto de mediano plazo.

¿Qué es el marco de gasto? Sencillamente establece cuál es el gasto total por sector. Con ese uno punto nueve por ciento (1,9%) del PIB, con un control de gastos de funcionamiento, ya sectorizan el gasto y le establece a cada sector un cupo de gasto; pero el horizonte no va hasta el 2017. el marco de gasto se hace por cuatro años y ese marco de gasto va, en este caso, hasta el 2010.

A agricultura, al sector agricultura ya se le estableció su cupo; al sector transporte su cupo, al sector ambiente su cupo; no necesariamente establece qué se gasta con eso. Se le asignaron unos recursos absolutos, que son los que tienen que reasignar entre los distintos programas.

Aquí me preguntaban si los quinientos mil millones de pesos establecidos en el Proyecto de Ley Agro Ingreso Seguro si están garantizados.

Si están garantizados porque están incorporados y hacen parte del cupo total que se le asignó al sector agricultura para atender este compromiso.

¿Hasta donde va? En este momento hasta el año 2010, pero año tras año igualmente se irá incorporando un nuevo año y ampliando esto.

Se tiene entonces que el Ministerio de Hacienda conceptuó acerca de la compatibilidad del proyecto de ley que se tramitaba con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no obstante no presentó un informe escrito sino que hizo una exposición oral durante el trámite de una sesión ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de

la Cámara de Representantes. Ahora bien, considera la Sala Plena que esta irregularidad en la presentación del informe no supone un vicio de entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1133 de 2007, porque en definitiva se cumplió con el cometido de informar durante el trámite del proyecto sobre la consistencia del costo fiscal del mismo, sus fuentes de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal a mediano Plazo, además el informe oral fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2008, con lo que también se satisfizo la exigencia establecida en el inciso tercero del artículo 819 de 2003.

Se concluye entonces que durante el trámite de la Ley 1133 de 2008:

1. Se estimó desde un inicio el impacto fiscal del proyecto de ley y dicha estimación se reprodujo en el articulado del proyecto, en la exposición de motivos y en las ponencias presentadas en cada una de las etapas del trámite legislativo.

1. Igualmente se señaló la fuente de financiamiento del proyecto.

1. La Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió un informe oral sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2008.

De manera tal que no se infringió lo preceptuado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la Ley 1133 de 2007, respecto de los cargos examinados en la presente decisión,

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Presidente

Magistrado

Impedimento

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Artículo 242 “(...) 3ª) Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto”.

2 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-337/93.

3 “Por la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”.

4 “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de NOCAIMA, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

5 En esta decisión se examinaba la constitucionalidad del Proyecto de Ley No. 057 de 2003 Cámara - 061 de 2004 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio.

6 Se estudiaba la constitucionalidad del Proyecto de Ley N.º 239/05 Senado - 165/03 Cámara, “por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. El proyecto fue objetado por cuanto otorgaba beneficios tributarios al reducir el aporte de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud del 8% al 4% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto de Bienestar Familiar.

7 El examen de constitucionalidad recaía sobre el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para

incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. En el proyecto se cuantificaba el costo de las obras, pero no se identificaba la fuente de ingreso adicional para cubrirlos ni se analizaba la compatibilidad de los gastos con el marco fiscal de mediano plazo.

8 El primer Marco Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el día 11 de junio de 2004 (Gaceta del Congreso 399 del 2 de agosto de 2004). El Proyecto de Ley 24 de 2006 Cámara 174 de 2006 Senado fue presentado durante la vigencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006.

9 Al respecto se sostuvo en la sentencia C-737 de 2001: “Ahora bien, la exigencia constitucional de que todo proyecto tenga formalmente una iniciativa y sea publicado, con su correspondiente exposición de motivos, protege valores constitucionales importantes. En efecto, un análisis elemental permite concluir que ese requisito cumple básicamente cuatro propósitos. De un lado, es un mecanismo para poner en marcha el Congreso y la actividad legislativa pues, como ha dicho esta Corte, “iniciativa significa tanto como acción tendiente a iniciar o comenzar un proceso o actuación” (Sentencia C-393 de 2000). De otro lado, y directamente ligado a lo anterior, esa formalidad protege lo que puede ser llamado la reserva de iniciativa, en el sentido de que sólo determinadas personas pueden presentar proyectos de ley, y en ciertas materias sólo el Gobierno puede activar el proceso legislativo (CP art. 154 y ss). En efecto, esta Corte ha señalado que también “se entiende por iniciativa la facultad, confiada por la Constitución a ciertos órganos o reconocida al pueblo, de presentar proyectos de ley o de acto legislativo” (Ibidem). En tercer término, esa exigencia protege la reserva de cámara, pues en determinados asuntos, los proyectos deben comenzar su camino obligatoriamente por una de las cámaras (CP art. 154). Y, finalmente, la presentación del proyecto, y en especial su exposición de motivos, cumple una función de publicidad, pues permite no sólo conocer la existencia de la iniciativa, sino además su contenido y los fundamentos que la sustentan” (negritas añadidas).

10 Gaceta del Congreso No. 251 del 26 de julio de 2006.

11 Gaceta del Congreso No. 472 del 20 de octubre de 2006.