

Referencia: expediente OP-122

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el día 15 de abril de 2009, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

1. Mediante Auto del 28 de abril de 2009, el Magistrado Ponente avocó conocimiento del proceso y le solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y a los Secretarios de las Comisiones Cuartas Permanentes,

el envío de distintas pruebas sobre el trámite legislativo seguido tanto para la aprobación del Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones”, como para la aprobación del Informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al mismo Proyecto de Ley.

2. Con el Auto 176 del cinco (5) de mayo de dos mil nueve (2009), la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió abstenerse de decidir sobre las objeciones presidenciales de la referencia “mientras no se cumplan los presupuestos constitucionales y legales para hacerlo” y decidió apremiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopiaran todos los documentos requeridos. En consecuencia, en el auto se dispuso que el trámite del proceso continuaría “una vez el Magistrado Sustanciador verifique que los documentos requeridos han sido aportados al expediente legislativo...”

3. Mediante Auto del día 16 de junio de 2009 se ordenó a la Secretaría General que oficiara a la Secretaría General de la Cámara de Representantes y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República con el objeto de que certificaran la fecha en que se había radicado en la Secretaría Jurídica el expediente del Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.”

4. Mediante escritos de diferentes fechas los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al igual que el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, enviaron a la Corte Constitucional los documentos solicitados, razón por la cual mediante Auto del día 25 de junio de 2009 se decidió seguir adelante con el proceso.

Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

- Iniciativa parlamentaria y trámite en la Cámara de Representantes

- El informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 098 de 2007 Cámara y el pliego de modificaciones, presentado por el Representante Jaime Cervantes Varela, fue publicado en la Gaceta del Congreso 480 de 2007, pp. 17-19. En la ponencia se propone que el título del proyecto sea: “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del Reinado Intermunicipal, se declaran patrimonio cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.”

- El 8 de octubre de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, envió al Presidente de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes un escrito en el que expone que el Congreso de la República había aprobado recientemente el Plan Nacional de Desarrollo, “el cual involucra la ejecución de múltiples inversiones de interés nacional que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento. Es por ello que el proyecto de ley (...) no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio. Por tanto ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo es prioritario analizar por parte del Congreso la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas “de honores”, las cuales crean mayores presiones de gasto público.” (C1, fls. 130-131)

- El 10 de octubre de 2007, se anunció el Proyecto de Ley No. 098 de 2007 Cámara, para ser discutido y votado en la próxima sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, tal como consta en el Acta N° 23 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso N° 563 del 8 de noviembre de 2007, p. 18.

- El 7 de noviembre de 2007, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley No. 098 de 2007- Cámara, junto con su pliego de modificaciones, tal como consta en el Acta N° 24, publicada en la Gaceta del Congreso 671 del 19 de diciembre de 2007, pp. 35-36. De acuerdo con la manifestación del Secretario de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes,

“fue aprobado por 24 Honorables representantes, según consta en el respectivo llamado a lista...” (C2, p. 1)

- La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, presentada por el Representante Jaime Cervantes Varela, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 658 del 12 de diciembre de 2007, fls. 21-24.

- En la sesión plenaria del día 12 de diciembre de 2007 se anunció el Proyecto de Ley No. 098 de 2007 Cámara para consideración y votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, tal como consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 091, publicada en la Gaceta del Congreso 74 de 2008, p. 84.

- El día 13 de diciembre de 2007, la Plenaria de la Cámara de Representantes consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, como consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 092 de ese día, publicada en la Gaceta del Congreso 53 del 22 de febrero de 2008, p. 29. El Secretario General de la Cámara certifica que el proyecto fue considerado y aprobado y que en la sesión estuvieron presentes 155 Representantes (C4, fl. 3).

- El texto aprobado del proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 673 del 21 de diciembre de 2007, p. 7.

#### \* Trámite en el Senado de la República

- El expediente del Proyecto de Ley No. 098 de 2007 Cámara fue remitido al Senado de la República y numerado como Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara. Fue designado como ponente el Senador Efraín Cepeda Sarabia.

- El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 271 del 20 de mayo de 2008, fls. 1-2.

- El Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara fue anunciado para ser votado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, tal como consta en el Acta N° 13 del día 10 de junio de 2008.

- La ponencia para primer debate fue aprobada en la Comisión Cuarta del Senado de la República, como consta en el Acta N° 14 del 17 de junio de 2008.

- La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada, junto con el texto aprobado en la Comisión Cuarta del Senado, en la Gaceta del Congreso No. 383 del 18 de junio de 2008.

- El 14 de octubre de 2008, se anunció el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado - 098 de 2007 Cámara, para ser discutido y votado en la próxima sesión plenaria del Senado de la República, tal como consta en el Acta N° 16 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso N° 8 del 23 de enero de 2009, p. 67.

- El 15 de octubre de 2008, la Plenaria del Senado de la República aprobó por unanimidad el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado - 098 de 2007 Cámara, tal como consta en el Acta N° 17, publicada en la Gaceta del Congreso 9 del 23 de enero de 2009, pp. 9 y 26-28. De acuerdo con la manifestación del Secretario General del Senado de la República, se aprobó “por unanimidad de 88 honorables senadores que aparecen asistiendo a la plenaria...” (C3, p. 1)

- El texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República, el día 15 de octubre de 2008, fue publicado en la Gaceta del Congreso 753 del 28 de octubre de 2008, p. 11.

- Las objeciones presidenciales y su trámite en las Cámaras Legislativas

- El 24 de noviembre de 2008, el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Cultura enviaron al Presidente de la Cámara de Representantes un escrito de objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley, por

razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

- El Senador Efraín Cepeda Sarabia y el Representante a la Cámara Jaime Cervantes Varelo fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 217 de 2007, Cámara - 098 de 2007 Senado
- El informe de los parlamentarios sobre las objeciones presidenciales fue presentado a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y publicado en las Gacetas del Congreso 940 y 942, ambas del 15 de diciembre de 2008, pp. 7-12 y 14-20, respectivamente.
- El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 18 de marzo de 2009, tal como consta en el Acta N° 162, publicada en la Gaceta del Congreso 245 de 2009, p. 29.
- El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del día 24 de marzo de 2009, como consta en el Acta N° 163 de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso N° 265 de 2009, pp. 31-32. De acuerdo con certificación anexada por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la sesión se hicieron presentes ciento cincuenta y siete (157) Representantes y en ella “fue considerado y aprobado el Informe de Objeciones Presidenciales del Proyecto de Ley en comento, en votación ordinaria.” (C. 4, p. 3).
- El informe parlamentario sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el 15 de diciembre de 2008, tal como consta en el Acta N° 36 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 223 de 2009, p. 116.
- El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por el Senado de la República el 16 de diciembre de 2008, según consta en el Acta N° 37, publicada en la Gaceta del Congreso 224 de 2009, pp. 4 y 54-60. De acuerdo con la constancia expedida por el Secretario General del Senado, “la aprobación del informe “fue por unanimidad por 96 honorables senadores que aparecen asistiendo según Acta de Plenaria

número 37 de la sesión ordinaria del día martes 16 de diciembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso número 224 del martes 21 de abril de 2009 (...)." (C8, pp.1-2)

- Mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 15 de abril de 2009, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del proyecto de ley, para que esta Corporación decidiera sobre las objeciones del Congreso de la República acerca de la constitucionalidad del mismo.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

A continuación, la Corte transcribe el texto definitivo del Proyecto de Ley número 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del Reinado Intermunicipal, se declaran patrimonio cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones”, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

“PROYECTO DE LEY NUMERO 217 DE 2007 SENADO, 098 DE 2007 CAMARA

“por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del Reinado Intermunicipal, se declaran patrimonio cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 1º. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación, el Carnaval Departamental y al Reinado Intermunicipal de Santo Tomás, en el departamento del Atlántico.

“Artículo 2º. La Nación a través del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de las expresiones folclóricas y artísticas que han hecho tradición en el Carnaval Departamental del Atlántico en Santo Tomás y en su Reinado Intermunicipal.

“Artículo 3º. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, autorízase al Gobierno Nacional – Ministerio de Cultura – para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley.

“Parágrafo. El costo total para los cometidos de la presente ley asciende a \$1.000.000.000 millones de pesos y se financiarán con recursos del presupuesto nacional. Para tal fin, se deberán tener en cuenta las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Artículo 4º. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta Ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

“Artículo 5º. El Gobierno Nacional queda autorizado para impulsar y apoyar, ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

“Parágrafo. Las apropiaciones autorizadas dentro del presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión.

“Artículo 6º. Esta ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.”

### III. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

Por intermedio del Presidente de la República y de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de Cultura, el Gobierno Nacional objetó el Proyecto de Ley por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación, la Corte reseñará las objeciones de inconstitucionalidad.

En el escrito se expresa que, en uso de sus facultades para dictar leyes orgánicas a las cuales debe sujetarse la labor legislativa, el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

Manifiestan que en el primer inciso del artículo 7° de la Ley se establece que “en los proyectos de ley que cursan en el Congreso que ordenan gasto debe ser explícito el impacto fiscal de la norma y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” Anotan que en los arts. 2°, 3°, 4° y 5° del proyecto se establecen obligaciones a cargo del Ministerio de Cultura que implican altos gastos, “que incluso en el párrafo del art. 3° se avalúan en Mil Millones de pesos (\$1.000.000.000).”

Con base en lo anterior se expresa:

“Lo que señala la Ley 819 es que los proyectos de ley deben ajustarse al impacto fiscal siendo compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no bastando para ello que el texto de la norma simplemente lo enuncie y condicione su ejecución a ello. Por esto al plantear que los recursos presupuestales que se utilizarán para la ejecución de lo dispuesto en el proyecto de ley, serán los derivados de la reasignación de los recursos incorporados al Presupuesto de los órganos ejecutores, se constituye en una forma de eludir el contenido sustancial del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

“En el proyecto en estudio no existe antecedente alguno, ni siquiera en la exposición de motivos se insinúa, que permita concluir que la suma establecida como “El costo total para los cometidos de la presente ley asciende a \$1.000.000.000 millones de pesos y se financiarán con recursos del presupuesto nacional”, prevista en el párrafo ya enunciado, tenga un sustento real. Es evidente que simplemente obedecen a la pretensión del legislador, sin que se pueda determinar que exista un estudio serio y juicioso que permita determinar cuáles fueron los criterios que tuvo en cuenta el legislador para llegar a dicha cifra, y por lo tanto los estudios de impacto mínimos que se requieren para empezar el trámite de la iniciativa legislativa.

“La alusión que se hace en el párrafo del artículo 5° del articulado, de la obligación de contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión, no es suficiente

para desvirtuar, por el contrario confirma la total ausencia de estudios y criterios técnicos de análisis previo del verdadero impacto de la normatividad que se pretende expedir.

“De esta manera, al desconocer el legislador el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, incurre en violación del artículo 151 de la Constitución Política.”

#### IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República no aceptó las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional y decidió remitir el texto del proyecto aprobado a la Corte Constitucional.

En el informe que fue aprobado por las dos Cámaras Legislativas, suscrito por el Senador Efraín Cepeda Sarabia y el Representante a la Cámara Jaime Cervantes Varelo, se manifiesta que la objeciones presidenciales en realidad están dirigidas contra los arts. 2°, 3°, 4° y 5° del proyecto de ley, y que ellas evidencian “el desconocimiento del Gobierno en cuanto a los últimos y reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003”, en los cuales se ha concluido que el Congreso está facultado constitucionalmente para autorizar gasto público.

Al respecto afirman que la Constitución de 1991 “establece como regla general para el Congreso la de la libre iniciativa legislativa en materia presupuestal y, en particular, en lo relativo a la iniciativa del gasto.” Aclaran, sin embargo, que en la misma Asamblea Nacional Constituyente se anotó que la iniciativa del Congreso en esta materia “no puede confundirse con la capacidad de modificar las partidas propuestas por el gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras distintas” (Gaceta Constitucional N° 67, p. 5).

Añaden que, desde sus inicios, la Corte Constitucional “ha manifestado que las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.” Al respecto remiten a la sentencia C-343 de 1995. Continúan exponiendo sobre este punto:

Además de las anteriores consideraciones, también la Corte Constitucional ha

reiterado que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 superior.<sup>1</sup> En este sentido se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-581 de 1997, C-196 de 2001, C-483 de 2002, C-197 de 2001, C-1047 de 2004.

“Por consiguiente en el contenido de las disposiciones aludidas no se está “ordenando” perentoriamente al gobierno que se incluyan esas partidas, solo se dan parámetros específicos que el mismo gobierno valorará. Contienen los artículos objetados “simples alusiones genéricas” sobre el apoyo financiero a las “expresiones folclóricas y artísticas que han hecho tradición en el Carnaval Departamental del Atlántico en Santo Tomás y en su Reinado Intermunicipal”(…). Normas de esta naturaleza, se concluyó, en nada interfieren ni en las competencias del Ejecutivo para la definición del contenido del proyecto de ley de presupuesto (artículo 346 C. P.), ni en la aplicación de las disposiciones orgánicas que regulan la actividad presupuestal (artículo 151 C. P. y Ley 819/03)<sup>2</sup>.”

Por otra parte, los Congresistas aseguran que, en los últimos años, el Gobierno ha venido planteando la misma objeción de inconstitucionalidad contra proyectos de ley aprobados por el Congreso de la República que comportan gasto público, consistente en afirmar que esos proyectos desconocen la exigibilidad y alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Refieren que sobre esa objeción la Corte ya ha elaborado una doctrina constitucional consistente, “que resulta obligatoria para el Gobierno.” Por lo tanto, aseveran que el Gobierno “no debió objetar por inconstitucionalidad el proyecto de ley en cuestión, debido a que el fundamento mismo de la objeción está analizado y resuelto en las sentencias C-856 de 2006, C-502 de 2007, C-911 de 2007, C-315 de 2008 y C-731 de 2008...” Anotan que el Ministerio Público comparte esta opinión, puesto que ya no existe duda acerca de la constitucionalidad de la iniciativa del legislador frente al gasto público.

Y ya en concreto sobre las objeciones formuladas al proyecto de ley objeto de este proceso aseguran que el Gobierno se limitó a manifestar que no encontró que la cifra contenida en el proyecto tuviera algún sustento real. Al respecto expresan que “el Gobierno debió proponer, en los términos de la nueva interpretación que del artículo [7°

de la Ley 819 de 2003] ha hecho la Corte, una sustentación técnica si percibió que los costos fiscales estimados tenían un estimativo erróneo.” Agregan que la Corte ha dicho que “el Gobierno debió presentar una valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su financiación.”

Por lo tanto, concluyen que “el gobierno desconoció en su integridad las argumentaciones de los fallos sobre todo el de la sentencia hito C-502 de 2007, porque debió ante las supuestas falencias de orden técnico del impacto del proyecto proceder a presentar al Congreso dichos estudios y convencer durante el trámite legislativo que el proyecto no podía surtir su trámite...”.

## V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4759, recibido por esta Corporación el día 24 de abril de 2009, el señor Procurador General de la Nación concluye que son infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.” Por lo tanto, le solicita a la Corte declarar su exequibilidad.

En primer lugar, la Vista Fiscal manifiesta que en su concepto se limitará a reiterar la posición que ha planteado en distintas intervenciones ante la Corte originadas en situaciones similares.

Luego, menciona que en la Constitución se estableció “como regla general para el Congreso la libre iniciativa legislativa en materia presupuestal, y en particular, en lo relativo a la iniciativa del gasto”, lo cual es coherente con el principio de la legalidad del gasto público. Anota, entonces, que las leyes que “crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.” Remite sobre este punto a las sentencias C-343 de 1995 y C-490 de 1994.

Con base en lo anterior, concluye de manera general:

“Esto significa que en materia de gasto público la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, tal como lo estipula el artículo 346 de la Carta. (...)”

“(...)”

“En consecuencia, el Ejecutivo es el órgano constitucionalmente habilitado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior, lo que tampoco significa que el legislador carezca de iniciativa en materia de gasto público.

“Así podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, que las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público se ajustan al ordenamiento constitucional, siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.”

Y luego, en relación con el proyecto de ley objetado expresa:

“Establece la jurisprudencia constitucional que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato dirigido al Ejecutivo, la misma es inexecutable, pero que, si por el contrario, se trata de una ley que se limita a decretar un gasto público, y como tal, sólo es un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, la misma resultará acorde con los mandatos superiores,

análisis éste que tiene como fundamento la estructura gramatical empleada por el legislador.

“En tal sentido, en concepto del Ministerio Público, la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del proyecto objetado no es de aquellas que pudieran entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto, para que el Gobierno pueda incluir, si así lo tiene a bien, las partidas correspondientes. Por este aspecto, el Despacho encuentra el proyecto objetado se ajusta a la Carta Política.

De otra parte, en relación con el argumento acerca de que el proyecto debió cumplir con los requisitos establecidos en el art. 7° de la Ley 819 de 2003, expone que jurisprudencia de la Corte ya ha indicado que ese artículo no constituye un requisito de trámite para la formación de los proyectos de ley, pues ello implicaría en la práctica el cercenamiento de la facultad del Congreso para legislar.

Finalmente, aclara que en el art. 3° de la Ley se autoriza al Gobierno para incluir en el Presupuesto General de la Nación y/o para impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la ley. Ello se encuentra en armonía con la posibilidad contemplada en el art. 102 de la Ley 715 de 201 de que en el Presupuesto General de la Nación se incluyan “partidas de cofinanciación para programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

De esta manera, concluye que, “cuando es evidente, como en el caso que nos ocupa, que la autorización al Gobierno Nacional no es imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este debe acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales y el cumplimiento es a través del mecanismo de la cofinanciación, los requisitos contemplados en el mencionado artículo, no se erigen en un vicio que genere la inconstitucionalidad de la disposición demandada.”

## VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

## Competencia

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

### El trámite de las objeciones y de la insistencia parlamentaria

2. El artículo 241-8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. En su jurisprudencia la Corte ha sostenido que el ejercicio de esta atribución comprende también la revisión del trámite surtido por dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.<sup>3</sup> Por esta razón, la Corte procederá a revisar el mencionado trámite antes de proceder a realizar el examen de fondo de las objeciones.

3. Como se indicó en la descripción del trámite legislativo del proyecto, contenida en el capítulo de Antecedentes de esta sentencia, el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 13 de diciembre de 2007, y por la Plenaria del Senado de la República el 15 de octubre de 2008.

El día 10 de noviembre de 2008, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió el texto del proyecto aprobado en el Congreso de la República al señor Presidente de la República para la correspondiente sanción presidencial. En el expediente legislativo no consta la fecha en que el texto fue recibido efectivamente en la Presidencia. Mediante oficio del 24 de noviembre de 2008, el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Cultura devolvieron el proyecto, con objeciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

A la luz del artículo 166 de la Constitución, el Gobierno cuenta hasta con seis (6) días hábiles para presentar sus objeciones a los proyectos de ley que consten de menos de veinte artículos. En este caso, la Corte encontró que en el expediente del proyecto de ley

no constaba la fecha en que fue recibido efectivamente en la Presidencia de la República. Por ello, mediante auto del día 16 de junio, se ordenó a la Secretaría General de esta Corporación que oficiara a la Secretaría General de la Cámara de Representantes y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que certificaran la fecha en que el proyecto había sido radicado en la Presidencia de la República con el fin de que fuera sancionado por el Presidente.

En su respuesta, el Secretario General de la Cámara de Representantes expresó que el proyecto mencionado “fue radicado en la Oficina Jurídica de Presidencia el 13 de noviembre de 2008, con el número PL08-00000085, según consta en el oficio SG-2-3417 de noviembre 10 de 2008 en el que se observa el sello de recibo...” (C10, fl. 3). Al escrito se anexó copia del oficio comentado. (C10, fl. 4).

También el Secretario Jurídico de la Presidencia certificó que el expediente legislativo había sido radicado “el día 13 de noviembre de 2008, de acuerdo con el sello de radicación de correspondencia.” (C9, fl. 2). A la comunicación se anexaron copias del oficio de envío y del acta de radicación (C. 9, fls. 3 y 4).

Lo anterior indica que la objeción presidencial fue presentada de manera oportuna. El día 13 de noviembre fue jueves y el 17 fue feriado. Puesto que el escrito de veto presidencial fue radicado el lunes 24 de noviembre, debe concluirse que él fue presentado en tiempo, precisamente el día sexto hábil después de la radicación en la Presidencia de la República del expediente del proyecto de ley que aquí se analiza.

4. Como se expuso en los antecedentes de esta sentencia, las Cámaras Legislativas nombraron al Senador Efraín Cepeda Sarabia y al Representante Jaime Cervantes Varelo como ponentes para el estudio de las objeciones presidenciales. Los congresistas desestimaron los argumentos de inconstitucionalidad expuestos por el Gobierno Nacional e insistieron en la aprobación del proyecto.

El informe sobre las objeciones presidenciales, en el que se rechazaban las objeciones presidenciales, fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 940 y 942 de 2008. Luego, el día 18 de marzo de 2009, fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes - como consta en el Acta N° 162 publicada en la Gaceta del Congreso 245 de 2009, p. 29. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

“Secretario General, Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

“Señor Presidente, la Secretaría certifica que no existe quórum decisorio, existe quórum deliberatorio. Si Usted lo ordena, se pueden anunciar los proyectos.

“Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

“Señor Secretario, anuncie los proyectos para la próxima sesión.

“Secretario General, Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

“Los proyectos para la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo.

“Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

“(…)

“Informe sobre las objeciones:

“(…)

“Proyecto de ley número 098 de 2007 Cámara, 217 de 2007 Senado, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del reinado departamental, se declara Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.”

El informe fue aprobado por la Cámara de Representantes el día 24 de marzo de 2009, tal como aparece en el Acta N° 163 de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso N° 265 de 2009, pp. 31-32. La aprobación del informe de los congresistas sobre las objeciones presidenciales se realizó en los siguientes términos:

“Dirección de la Presidencia, doctor Miguel Amín Escaf:

“Siguiendo punto en el orden del día señor Secretario.

“Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza, informa:

“Informe sobre objeciones

“Proyecto de ley 098 de 2007 Cámara, 217 de 2007 Senado, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.”

“(…)

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

“Proposición,

“Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables Representantes se insista para que sea aprobado por mayoría en los términos establecidos por el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con lo siguiente:

“Primero. En relación con las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del proyecto de ley, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico, recomendamos no acoger la objeción por inconstitucionalidad (...) Efraín Cepeda, Jaime Cervantes Varelo.

“Someta el informe señor Presidente de objeciones a consideración de la Plenaria.

“Dirección de la Presidencia, doctor Miguel Amín Escaf:

En consideración la proposición con la que termina el informe sobre objeciones, tal como acaba de ser leído por la Secretaria de la Corporación, se abre su discusión, continúa abierta su discusión, anuncio que va a ser cerrada, queda cerrada la discusión, pregunto a la Plenaria de la Corporación ¿aprueba la proposición con la que termina el informe sobre objeciones?

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

“Aprobado el informe, se enviará a la Corte Constitucional”

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara, en la sesión participaron ciento cincuenta y siete (157) Representantes y en ella “fue considerado y aprobado el Informe de Objeciones Presidenciales del Proyecto de Ley en comento, en votación ordinaria.” (C. 4, p. 3).

5. Por su parte, en el Senado de la República, el informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado el 15 de diciembre de 2008 para su votación – como consta en el Acta N° 36 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 223 de 2009, p. 116. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003.

“Por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión plenaria:

“Con informe de objeciones:

“(…)

“Proyecto de ley número 217 de 2007 Senado, 98 de 2007 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del reinado Interdepartamental, se declaran Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.”

El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el 16 de diciembre de 2008, como se certifica en el Acta N° 37, publicada en la Gaceta del Congreso 224 de 2009, pp. 4 y 54-60. La aprobación se realizó en los siguientes términos:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe.

“Proyecto de ley número 217 de 2007 Senado, 98 de 2007 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del reinado Interdepartamental, se declaran Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.’

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, quien da lectura al informe para segundo debate, presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia para estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al “Proyecto de ley número 217 de 2007 Senado, 98 de 2007 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 30 años del Carnaval Departamental del Atlántico y los 10 años del reinado Interdepartamental, se declaran Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones”:

“Sí, señor Presidente de manera muy breve un proyecto de la autoría del honorable Representante Jaime Cervantes, ya pues aquí lo habíamos explicado, hay unas objeciones presidenciales, pero, pues en el informe que hemos firmado conjuntamente se rechazan, es un Carnaval Popular el de Santo Tomás, es el municipio de Santo Tomás, departamento del Atlántico, carnaval popular por excelencia, reinado intermunicipal, concita a las gentes de los municipios del Atlántico, que por una razón u otra no pueden acceder al propio Carnaval de Barranquilla, y tiene un alto contenido social señor Presidente. Además, esa tradición de 30 años, esperamos que la próxima vez, ustedes, señor Presidente Andrade y muchos de los Senadores presentes, nos acompañen no solamente al Carnaval de Santo Tomás, sino también al carnaval de Barranquilla y por supuesto estamos rechazando esa objeción.

“La Presidencia abre la discusión del informe en el cual se declaran infundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación por unanimidad. (...)”

De acuerdo con la constancia expedida por el Secretario General del Senado, “la aprobación del informe “fue por unanimidad de 96 honorables senadores que aparecen asistiendo según Acta de Plenaria número 37 de la sesión ordinaria del día martes 16 de diciembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso número 224 del martes 21 de abril de 2009 (...).” (C8, pp. 1-2).

De esta manera, dado que las dos Cámaras Legislativas insistieron en que se diera trámite al proyecto de ley objetado, éste fue remitido a la Corte Constitucional para que decidiera sobre su exequibilidad.

6. La descripción del trámite surtido por las objeciones presidenciales que se analizan permite concluir que en el presente proceso se reúnen las dos condiciones requeridas para que la Corte Constitucional pase a pronunciarse sobre las objeciones propuestas, para dirimir la controversia que se presenta entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República acerca de la constitucionalidad del proyecto. Así, por una parte, el proyecto de ley fue objetado por el Gobierno Nacional, por motivos de inconstitucionalidad, dentro del plazo establecido por el artículo 166 de la Constitución Política, es decir seis (6) días hábiles; y por el otro, de conformidad con lo establecido en el art. 167 de la Constitución, el Congreso de la República insistió en la sanción del proyecto de ley, luego de desestimar las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional.

7. Para terminar este punto, es preciso advertir que los efectos de la cosa juzgada de la presente sentencia en lo referido al análisis de constitucionalidad del trámite del proyecto se circunscribe a los aspectos estudiados en este aparte - es decir al trámite de las objeciones y de la insistencia parlamentaria - y no se extiende a aquellos sobre los que no se ha efectuado ningún análisis.

A renglón seguido, esta Corporación pasará a decidir sobre la exequibilidad de las disposiciones del proyecto, teniendo en consideración las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.

El problema jurídico planteado en las objeciones presidenciales

8. En esta ocasión, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico, planteado por el Gobierno Nacional en su escrito de objeciones al Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, "por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones": ¿en el trámite del proyecto de ley mencionado desconoció el Congreso de la República los requisitos establecidos por el art. 7° de la Ley 819 de 2003 y, en consecuencia, vulneró el artículo 151 de la Constitución, dado el carácter orgánico de la ley anunciada?

El proyecto de ley no incumplió lo establecido en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 y, por ende, no vulneró el artículo 151 de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia.

9. En el informe parlamentario sobre las objeciones presidenciales y en el concepto del Procurador General de la Nación se manifiesta que el reproche constitucional planteado en las objeciones presidenciales ya ha sido tratado en distintas sentencias de la Corte Constitucional, razón por la cual remiten a la jurisprudencia de esta Corporación para la solución del problema jurídico que arroja este proceso.

La Corte comparte esa posición. Desde la Sentencia C-502 de 2007 la Corte fijó el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Lo expresado en aquella ocasión ha servido de fundamento para declarar infundadas distintas objeciones presidenciales presentadas por el Presidente de la República contra diferentes proyectos de ley, por causa del incumplimiento de lo establecido en la mencionada norma. Así ocurrió, por ejemplo en las sentencias:

\* C-015-A de 2009, correspondiente al proceso OP-114, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley N° 72/06 Senado, 231/07 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras.”

\* C-1200 de 2008, correspondiente al proceso OP-109, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley N° 086/07 Senado, 158/06 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de fundación del Municipio de Valle de San Juan en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.”

\* C-1197 de 2008, correspondiente al proceso OP-108, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al art. 2º del Proyecto de ley N° 062/07 Senado, 155/06 Cámara, “por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.”

\* C-1139 de 2008, correspondiente al proceso OP-104, en el cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 168/06 Senado, 085/06 Cámara, “por el cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta años de actividades académicas de

la Universidad de la Guajira y se dictan otras disposiciones”.

\* C-731 de 2008, correspondiente al proceso OP-101, en el cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 167/06 Senado, 076/06 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia”.

\* C-315 de 2008, correspondiente al proceso OP-098, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley Nº 18/06 Senado, 207/07 Cámara, “por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio.”

Por lo tanto, dado que el problema jurídico planteado por la actual objeción presidencial ya ha sido resuelto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en esta ocasión la Corte se limitará a reiterar su posición y a aplicarla al caso concreto.

10. La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. Al respecto ha señalado que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación. A manera de ejemplo, en la Sentencia C-113 de 2004 se expresó:

“(…) la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a ‘autorizar’ al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>5</sup> no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias

y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata de las 'apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales'."

Cómo ya se mencionó, en la Sentencia C-502 de 2007 se fijó el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de la siguiente manera:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

"Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello

significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Luego, en la sentencia C-315 de 2008 se precisó la posición planteada en la sentencia C-502 de 2007 de la siguiente manera:

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

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

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

“-Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su

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

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

12. Ahora bien, en el presente proceso se observa que desde la misma exposición de motivos del proyecto de ley se tuvieron en cuenta los elementos que normalmente generan las objeciones presidenciales en relación con las denominadas “leyes de honores”. Así, en el mencionado escrito se señaló acerca de la facultad del Congreso de la República para autorizar gastos mediante el procedimiento de la cofinanciación:7

“En cuanto a la autorización al Gobierno Nacional para hacer las apropiaciones presupuestales para los fines de la presente ley, se tiene, que este no contiene una orden, por el contrario es respetuoso de la exclusividad y discrecionalidad del Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional los gastos que se decreten en esta futura ley, los cuales se incluirán teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones del presente gobierno, esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo 150 numerales 9 y 154 de la Constitución Política, art. 39 del decreto 111 de 1996.

“(…)

“(…) En este caso las autorizaciones dadas al Gobierno nacional se enmarcan dentro de las excepciones previstas en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001(Coordinación, subsidiariedad y concurrencia), es decir, las cubiertas por el sistema de cofinanciación no violan la Constitución Nacional (S. C1113-04).

“En el proyecto se señala, sin dar lugar a otra interpretación, que es el gobierno

nacional quien impulsará y definirá los instrumentos para la adecuación, restauración, protección y conservación. Quiere esto decir: primero, que el municipio y el departamento también contribuirá con recursos disponibles para atender estos proyectos; y segundo que será el gobierno nacional quien discrecionalmente adopte el mecanismo de financiación.”

“En relación a las exigencias establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 (...) en el proyecto se fija el costo fiscal del proyecto y se asegura una fórmula para la financiación de la inversión requerida, reasignando los recursos que hoy existen en el órgano ejecutor de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. En este orden no se está configurando ninguna violación en la medida en que se están satisfaciendo las exigencias aludidas y se ratifica que no se está dando un orden al Gobierno como establece el verbo rector del artículo mencionado cobrando vigencia la sentencia C-196 de 2001 de la Corte Constitucional en lo pertinente.

“Dadas las anteriores argumentaciones, tenemos que el objeto de este proyecto está en consonancia con los artículos 150 numeral 9, 151, 154, 287, 288 y 355, de la misma manera con los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

“En esta oportunidad, es conveniente resaltar las consideraciones que el Ministerio de Hacienda ha venido sosteniendo según las cuales estos proyectos que decretan gastos, solo deben habilitar al Gobierno Nacional para incluirlos en el proyecto de presupuesto, consideración esta que es compatible con el articulado de este proyecto.”

13. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el trámite legislativo a través del oficio UJ-2230-07, del 8 de octubre de 2007, dirigido al Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes. En el escrito se manifiesta:

“(…) El proyecto de ley que nos ocupa pretende declarar como Patrimonio Cultural de la Nación al Carnaval Departamental del Atlántico y al Reinado Municipal de Santo Tomás. En consecuencia, dispone que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Cultura, contribuya, fomente, internacionalice, promueva, divulgue, financie y desarrolle los valores culturales que dan origen y que han hecho tradición el Carnaval y el Reinado antedichos. Asimismo, autoriza al Gobierno Nacional a incluir partidas presupuestales

para cumplir con lo estipulado en el proyecto, cuyo costo total, según el mismo, es de \$1.000.000.000.00, lo que se financiaría 'reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto.'

"Este Ministerio considera que es preciso advertir que el Congreso de la República aprobó recientemente el Plan Nacional de Desarrollo 'Estado Comunitario, Desarrollo para Todos', el cual involucra la ejecución de múltiples inversiones de interés nacional que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento. Es por ello que el proyecto de ley de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio. Por tanto ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo es prioritario analizar por parte del Congreso la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas 'de honores', las cuales crean mayores presiones de gasto público.

"Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes." " (C1, fls. 130-131)

14. Al analizar el cuerpo del proyecto de ley se puede advertir que en él se autoriza al Gobierno Nacional "para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley", destinadas al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales generados a partir de las expresiones folclóricas y artísticas tradicionales en el Carnaval Departamental del Atlántico en Santo Tomás y en su Reinado Intermunicipal. Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que se ha reconocido al Congreso para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. Y si bien en el párrafo del artículo 3° se manifiesta que los recursos que se requieren para la obtención de los propósitos de la ley (\$1.000.000.000 de pesos) "se financiarán" con recursos del presupuesto nacional, esta expresión ha de entenderse dentro del contexto de la simple autorización que se otorga al Gobierno para incluir las partidas en el presupuesto. De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si

incluye las partidas en el Presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esas partidas, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total.

Por otra parte, la lectura del proyecto permite observar que, desde la misma exposición de motivos, él menciona la cifra que considera representa el impacto fiscal de las medidas que contempla, al mismo tiempo que indica que se financiará con recursos del presupuesto nacional, aun cuando sin desatender “las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.” De la misma manera, el proyecto se refiere a la forma en que se deberán obtener los recursos para acometer las acciones que contempla, pues en él se plantea que las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional se incorporarán, “en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.” De esta manera, se puede afirmar que el proyecto de ley cumple con los requisitos formales contemplados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado que genera “mayores presiones de gasto público.” Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se hizo en la mencionada Sentencia C-502 de 2007 y se ha reiterado en distintas providencias, que “[p]uesto 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 las congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Por lo tanto, se declarará infundada la objeción presidencial y se declarará la

exequibilidad, por este cargo, del Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.”

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Primero.- DECLARAR INFUNDADA la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Presidente de la República contra el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley No. 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones”, únicamente por el cargo planteado en la objeción presidencial analizada en esta sentencia.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-343 de 1995.

2 Sentencia C-856 de 2006.

3 Ver, por ejemplo, las sentencias C-731 de 2008, C-482 de 2008 y C-1249 de 2001.

4 Mediante la cual se realizó el estudio previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.”

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

6 Los tres primeros incisos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establecen:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)”

7 La exposición de motivos del proyecto se encuentra en la Gaceta del Congreso 405 de 2007.