

Sentencia C- 506 de 2009

Referencia: expediente OP-111

Objeciones presidenciales formuladas al artículo 2º. del proyecto de ley 21/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) 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 8º de la Constitución Política, cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación el dieciocho (18) de noviembre de dos mil ocho (2008), el Presidente del Senado de la República hizo llegar el proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 2º fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad.

Efectuado el reparto correspondiente, el asunto fue remitido para sustanciación el veinte (20) de noviembre de dos mil ocho (2008). El veintisiete (27) de noviembre siguiente se avocó conocimiento del proceso y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las pruebas

correspondientes al trámite legislativo seguido para la aprobación del informe de objeciones presidenciales.

Debido a que no fueron aportadas oportunamente la totalidad de las pruebas necesarias para verificar si se cumplió con el trámite para la aprobación del informe de objeciones, la Corte profirió el Auto 378 del 3 de diciembre de 2008, mediante el cual se abstuvo de decidir sobre las objeciones mientras no se cumplieran los presupuestos constitucionales y legales para hacerlo. En la misma providencia la Sala supeditó el trámite subsiguiente a la verificación, por el Magistrado Sustanciador, de que fueran aportadas las pruebas sobre el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia.

Luego de los requerimientos formulados, fueron allegadas al expediente las pruebas necesarias para continuar con el trámite del control constitucional en el asunto de la referencia, razón por la cual el Magistrado Sustanciador dispuso seguir adelante con el proceso.

II.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo aprobado por el Congreso, del proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, Así mismo, subraya el artículo 2º, objetado por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad:

“TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 210 DE 2007 CÁMARA, 021 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación, a cumplirse el día 8 de noviembre de 2008, y exalta la memoria de sus fundadores, Luís José Delgado, Rafael y Enrique Núñez, Juan Ramón y Bonifacio Afanador, Rafael Tadeo Navarro y Rojas, entre otros.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Cabrera, en el departamento de Santander:

1. Terminación de la Construcción de la Sede del Colegio Integrado de Cabrera.
2. Pavimentación de la Vía San Gil - Cabrera - Barichara.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con la disponibilidad que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

III.- TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El trámite legislativo del Proyecto de Ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, presenta los siguientes hechos relevantes:

- 1.- Iniciativa y trámite en el Senado de la República

- El 20 de julio de 2007 fue presentado el proyecto ante la Secretaría General del Senado de la República, por el congresista Óscar J. Reyes Cárdenas, radicado con el número 021 de 2007, Senado. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso número 345 del jueves 26 de julio de 2007, Senado, páginas 31 y 32.
- La ponencia para primer debate en Senado (Comisión Segunda), presentada por el Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 429 del jueves 6 de septiembre de 2007, Senado, (páginas 22 a 24).
- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República,¹ el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en sesión del 11 de septiembre de 2007, para la próxima sesión (Acta 04)², y el articulado se aprobó por unanimidad³ con quórum de 12 senadores en la sesión siguiente, es decir, el 18 de septiembre de 2007, (Acta 05)⁴.
- La ponencia para segundo debate en Senado (Plenaria), presentada por el congresista Carlos Emiro Barriga Peñaranda, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 589 del jueves 22 de noviembre de 2007, Senado (páginas 16-18).
- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado de la República⁵, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en Sesión Plenaria del 5 de diciembre de 2007, según consta en el acta número 25, publicada en la Gaceta número 41 del 15 de febrero de 2008; el articulado fue aprobado en la Sesión Plenaria del 10 de diciembre de 2007, según consta en el acta número 26, publicada en la Gaceta número 58 del martes 26 de febrero de 2008; el quórum estuvo integrado con 95 senadores, de los cuales ninguno voto negativamente el proyecto.

2.- Trámite en la Cámara de Representantes

- Remitido el proyecto a la Cámara de Representantes, la Presidencia de esa Cámara repartió el mismo a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, donde fue radicado con el número 210 de 2007, Cámara⁶.
- La ponencia para primer debate en Cámara (Comisión Segunda), presentada por el

Representante Silfredo Morales Altamar, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 81 del jueves 13 de marzo de abril de 2008, Cámara (páginas 1-2).

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por la Secretaria General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara⁷, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en sesión del 1º de abril de 2008, para la próxima sesión, y el proyecto se aprobó en la sesión del 2 de abril de 2008 por unanimidad, con la asistencia de 17 representantes, según consta en el Acta número 20 de 2008, publicada en la Gaceta número 396 del viernes 27 de junio de 2008.

- La ponencia para segundo debate en Cámara (Plenaria), presentada por el representante Silfredo Morales Altamar, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 332 del lunes 9 de junio de 2008, Cámara (páginas 12 y 13).

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara⁹, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en Sesión Plenaria del 11 de junio de 2008, para la sesión del martes 17 de junio de 2008 (Acta 117)¹⁰, y el articulado se aprobó en la sesión plenaria del 17 de junio de 2008 (Acta 118)¹¹.

IV.- OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Gobierno¹² objetó por inconstitucional el artículo 2º del proyecto y en consecuencia lo devolvió al Congreso sin la correspondiente sanción presidencial.

Para el Ejecutivo, el artículo 2º del proyecto de Ley es inconstitucional toda vez que ni en la exposición de motivos del proyecto ni en las respectivas ponencias de trámite, se analizó el impacto fiscal de la iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento requeridas para su implementación.

Explicó el Gobierno que: “La iniciativa no realizó proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas. Tampoco señaló la fuente alternativa de recursos para efectos de dicha financiación. Así las cosas, el proyecto de Ley resulta inconsistente, como quiera que dichos programas no se encuentran

previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al no estar incluidos, la expedición del proyecto presiona el gasto sin contar con la fuente necesaria para cubrirlos.

El Ministerio de Hacienda consideró en la debida oportunidad que el proyecto de ley consistente en la aprobación, por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, de recursos para la financiación de las obras allí planteadas, requería la identificación clara de los costos que implica y de la o las respectivas fuentes de financiamiento, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En dicha oportunidad, esa cartera estableció que:

‘Según lo expuesto a la luz del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones’.

Así, dado que las ponencias del proyecto no incluyeron el análisis del costo fiscal respectivo y tampoco señalaron la fuente adicional para su financiación, la implementación de la iniciativa es inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, razón por la cual, el Gobierno Nacional respetuosamente se permite objetar la iniciativa en cuestión, pues ello supone el desconocimiento de los mandatos previstos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y por ende, la vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.

V.- INSISTENCIA DEL CONGRESO EN LA APROBACIÓN DEL PROYECTO OBJETADO

Las células legislativas integraron una Comisión Accidental con el propósito de analizar los argumentos del Ejecutivo, elaborar un informe conjunto y presentarlo a consideración de cada una de las plenarias. El texto del respectivo informe es el siguiente¹³:

“Con el objeto de darle cumplimiento al artículo 167 de la Carta Política y el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, en relación a las objeciones presidenciales a proyectos de ley, muy comedidamente nos permitimos dirigirnos a ustedes con el fin de rechazar los argumentos de inconstitucionalidad que el Gobierno Nacional ha argüido para el Proyecto número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de

Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, en oficio radicado el 24 de julio del presente año, plantea, frente al proyecto de ley en cuestión, que su artículo 2º es inconstitucional, ‘toda vez que ni en la exposición de motivos del proyecto, ni en las respectivas ponencias de trámite, se analizó el impacto fiscal de la iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento requeridas para su implementación’. Señala, que ‘La iniciativa no realizó proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas. Tampoco señaló la fuente alternativa de recursos para efectos de dicha financiación’. Y finaliza indicando que ‘la implementación de la iniciativa es inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo pues ello supone el desconocimiento de los mandatos previstos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003’.

El texto del artículo 2º del proyecto de ley que nos ocupa es el siguiente:

‘Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Cabrera, en el departamento de Santander:

1. Terminación de la construcción de la Sede del Colegio Integrado de Cabrera.
2. Pavimentación de la vía San Gil- Cabrera-Barichara’.

Como puede observarse, el artículo 2º de este proyecto está invitando al Gobierno Nacional a asignar y/o impulsar partidas presupuestales tendientes a adelantar obras de interés público o social, en ningún momento está obligando al Gobierno a ejecutar dichas partidas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática frente a las objeciones de

inconstitucionalidad que el gobierno arguye para esta clase de proyectos de ley. En ese sentido, establece la Corte, que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, la misma es inexecutable, pero 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 este que tiene como fundamento la estructura gramatical empleada por el legislador.

La propia Procuraduría General de la Nación, en Concepto 3841 de junio de 2005, dirigido a la Corte Constitucional, dentro del trámite constitucional que terminó con la Sentencia C-729 de 2005, conceptuó:

‘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’.

Es de entender, que este proyecto de ley simplemente está creando un título jurídico que servirá 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 atenciones decretadas previamente por el Congreso, sin desconocer el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues si bien las inconsistencias que considere el Gobierno Nacional, desde el punto de vista económico, serán planteadas en el momento mismo de hacer o no las erogaciones en el presupuesto. En este último sentido, la Corte Constitucional ha señalado, en Sentencia C-502 de 2007, que ‘admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley’, y a su vez establece que ‘aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa

legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo’.

Por otra parte, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, establece:

‘En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se deduce que las partidas a que se refiere el artículo 2° del proyecto objetado, en donde se invoca a esta Ley 715 de 2001, pueden ser incluidas en el Presupuesto Nacional con el fin de que se cumpla el requisito de la cofinanciación en la ejecución de las obras que se señalan, lo que significa que se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de concurrencia, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que les corresponde a las entidades territoriales con los recursos de las transferencias.

En ese orden, tampoco se desconoce el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, siempre y cuando, como es evidente en el proyecto de ley que nos ocupa, la autorización al Gobierno Nacional no sea un imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este lo acate en la medida de las posibilidades presupuestales, cuyo cumplimiento podrá hacerse mediante el mecanismo de la cofinanciación, no generando tampoco un vicio de inconstitucionalidad esta clase de disposición en el referido proyecto.

La Corte Constitucional, frente a esto último, ha expresado, en Sentencia C-1113 de 2004, lo siguiente:

‘Para dejar claro y en caso de futuros conceptos del Ministerio de Hacienda que puedan obstaculizar el normal trámite del proyecto, tampoco se está autorizando para celebrar

ningún tipo de convenios ni contratos como tampoco adoptando ningún tipo de cofinanciación, situaciones estas que sí darían lugar a argumentos de inconstitucionalidad. 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.

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. Subrayado fuera del texto original.

Por lo anterior, la autorización que indica el artículo 2º de este proyecto no puede entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes, directamente y/o por medio del mecanismo de la cofinanciación.

Además, la interpretación legal que hace el gobierno no puede ser tan drástica que desconozca los objetivos que él mismo se ha trazado, pues el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1151 de 2007), en el artículo 129, señala: 'Proyectos por Viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del anexo que, aun cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. Algunos de estos proyectos se financiarán con cargo al crédito de US\$1.000 millones a que hace referencia esta ley'.

Es por tanto, que se solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del proyecto de ley en comento, dado que la autorización del Gobierno Nacional para la

construcción de las obras de infraestructura allí consignadas no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento, que requiera el acatamiento de los requisitos exigidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Debe resaltarse que el artículo 2° del precitado proyecto de ley autoriza al Gobierno para que concorra en unas obras públicas, siendo esto, un llamamiento o invitación, que no se puede entender como una imposición.

Con las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, rechazar y declarar infundadas las objeciones por razones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República al Proyecto de ley número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones, y por lo tanto remitir el expediente de este proyecto a la honorable Corte Constitucional, para que en el término de seis (6) días, tal como lo expresa el numeral 1 del artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, decida sobre su exequibilidad”.

VI.- INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista para que quienes desearan intervenir pudieran exponer sus apreciaciones ante esta Corporación. El término previsto venció en silencio.

VII.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto del 25 de noviembre de 2008, considera que las objeciones presidenciales formuladas al artículo 2° del proyecto son infundadas y, en consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del mismo.

Empieza el Jefe del Ministerio Público reiterando que la Constitución Política 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. Añade que esta

competencia parlamentaria desarrolla el principio de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado social de derecho. Sin embargo, continúa el Procurador, el constituyente por vía de excepción, reservó para el ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos de éste.

Explica el Procurador General de la Nación 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.

Agrega la Vista Fiscal: “Las leyes que autorizan gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

(...)

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.

(...)

Así, en concepto del Ministerio Público, la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2 del proyecto objetado, al señalar que: ‘autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir ...’ no es de aquellas que pudieran entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes. Por este aspecto, el Despacho encuentra que el proyecto objetado se ajusta a la Carta Política”.

En cuanto al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio Público concluye que esta norma constituye un instrumento de racionalización de la actividad legislativa, para que esta se realice con conocimiento de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, permitiendo también que las leyes expedidas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Sin embargo, para la Vista Fiscal, esta norma no representa una carga sobre el Congreso en la formación de los proyectos de Ley.

Por lo anterior, explica el Procurador General de la Nación, “no se desconoce la importancia que se desprende del contenido del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no obstante, cuando es evidente, como en el caso que nos ocupa, que la autorización al Gobierno Nacional no es un imperativo de cumplimiento inmediato, sino una facultad

que debe ser acatada en la medida de las posibilidades presupuestales y bajo el 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 (sic.)”

VIII.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 167 y 241, numeral 8º de la Constitución Política, la Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, respecto de las cuales el Congreso insista en su aprobación.

2.- Metodología de análisis

Antes de adelantar el examen de fondo sobre las objeciones es necesario determinar si se cumplen los presupuestos para tal fin. En consecuencia, la Corte comenzará por analizar cuáles son estos requisitos y si se reúnen en el presente caso, específicamente en lo relativo a la oportunidad en su formulación y la insistencia del Congreso de la República.

Para que la Corte pueda abordar el examen de fondo de las objeciones por inconstitucionalidad es necesario examinar previamente dos cuestiones: (i) si el Gobierno las formuló de manera oportuna y (ii) si el Congreso las desestimó e insistió en la aprobación del proyecto.

3.1.- La primera exigencia está prevista en el artículo 166 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso-. De acuerdo con estas normas, el Gobierno Nacional dispone de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley que no conste de más de veinte artículos, de diez (10) días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos, y de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta; de no hacerlo en ese lapso el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgar la correspondiente ley¹⁴.

El artículo 166 de la Carta Política también establece que si al momento de presentar las

objeciones el Congreso se encuentra en receso, el Presidente deberá publicarlas dentro de dicho plazo. Para ello es preciso tener en cuenta lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, según el cual el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura: el primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo comienza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio siguiente¹⁵.

3.2.- El segundo requisito para que la Corte pueda abordar el estudio de fondo de las objeciones consiste en la insistencia del Congreso en la aprobación del proyecto. En este sentido, el artículo 167 de la Carta dispone que todo proyecto objetado volverá a las cámaras legislativas a segundo debate y advierte que cuando el Gobierno formule objeciones por inconstitucionalidad, “si las cámaras insistieren”, el asunto será remitido a la Corte para que decida sobre su exequibilidad.

La jurisprudencia ha explicado que la insistencia de las cámaras legislativas, que en todo caso debe tener una carga mínima de argumentación¹⁶, constituye “el punto de partida para que pueda ésta pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del proyecto objetado”¹⁷. Más aún, ha considerado dicha exigencia como “verdadero presupuesto de procedibilidad del control constitucional”¹⁸. Así mismo, ha señalado que para insistir en la aprobación de un proyecto las Cámaras no pueden exceder el plazo de dos legislaturas, siendo la primera aquella “que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”¹⁹.

En suma, cuando no se cumpla alguna de las exigencias de procedibilidad anteriormente anotadas (presentación oportuna por el Gobierno e insistencia en tiempo del Congreso), la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la insistencia formulada²⁰.

4.- Objeciones del Gobierno y oportunidad en su formulación

4.1.- En el caso objeto de examen el texto del proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, consta de cuatro (4) artículos. Por lo tanto, el término para devolverlo con objeciones era

de seis (6) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción del mismo por el Gobierno Nacional.

Conforme con las pruebas que reposan en el expediente, el proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el día dieciséis (16) de julio de 2008²¹, luego el término para presentar objeciones vencía el día veintitrés (23) de julio de 2008.

4.2.- Observa la Corte que las exigencias previstas en el artículo 166 de la Constitución fueron debidamente atendidas. En efecto, las objeciones al artículo 2º del proyecto fueron enviadas el 23 de julio de 2008²², esto es, dentro del término de seis (6) días exigido en la Carta Política (art.166).

Despejada esta primera cuestión, para abordar un análisis de fondo queda por establecer si el Congreso efectivamente desestimó las objeciones del Gobierno e insistió en la aprobación del proyecto.

5.- Trámite de las objeciones en el Congreso de la República

5.1.- Informe de objeciones

Recibidas las objeciones presidenciales en el Congreso de la República, las mesas directivas de Senado y Cámara designaron una Comisión Accidental para estudiarlas, que luego de analizar los argumentos del Ejecutivo presentó su informe a consideración de cada una de las plenarias.

5.1.1.- Senado de la República

- Presentación del Informe. Los congresistas Álvaro Alférez Tapias (Representante a la Cámara) y Carlos E. Barriga Peñaranda (Senador), presentaron el 26 de agosto de 2008 el “Informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 210 de 2007 Cámara -021 de 2007 Senado”. Su texto es el siguiente²³:

“INFORME DE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY 210 DE 2007 CÁMARA,
021 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el

departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., agosto 26 de 2008.

Doctores

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Desestimación de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado.

Respetados Presidentes:

Con el objeto de darle cumplimiento al artículo 167 de la Carta Política y el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, en relación a las objeciones presidenciales a proyectos de ley, muy comedidamente nos permitimos dirigirnos a ustedes con el fin de rechazar los argumentos de inconstitucionalidad que el Gobierno Nacional ha argüido para el Proyecto número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, en oficio radicado el 24 de julio del presente año, plantea, frente al proyecto de ley en cuestión, que su artículo 2º es

inconstitucional, 'toda vez que ni en la exposición de motivos del proyecto, ni en las respectivas ponencias de trámite, se analizó el impacto fiscal de la iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento requeridas para su implementación'. Señala, que 'La iniciativa no realizó proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas. Tampoco señaló la fuente alternativa de recursos para efectos de dicha financiación'. Y finaliza indicando que 'la implementación de la iniciativa es inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 'pues ello supone el desconocimiento de los mandatos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003'.

El texto del artículo 2º del proyecto de ley que nos ocupa es el siguiente:

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Cabrera, en el departamento de Santander:

1. Terminación de la construcción de la Sede del Colegio Integrado de Cabrera.
2. Pavimentación de la vía San Gil- Cabrera-Barichara.

Como puede observarse, el artículo 2º de este proyecto está invitando al Gobierno Nacional a asignar y/o impulsar partidas presupuestales tendientes a adelantar obras de interés público o social, en ningún momento está obligando al Gobierno a ejecutar dichas partidas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática frente a las objeciones de inconstitucionalidad que el gobierno arguye para esta clase de proyectos de ley. En ese sentido, establece la Corte, que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, la misma es inexecutable, pero 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 este que tiene como fundamento la estructura gramatical empleada por el legislador.

La propia Procuraduría General de la Nación, en Concepto 3841 de junio de 2005, dirigido a la Corte Constitucional, dentro del trámite constitucional que terminó con la Sentencia C-729 de 2005, conceptuó:

‘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’.

Es de entender, que este proyecto de ley simplemente está creando un título jurídico que servirá 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 atenciones decretadas previamente por el Congreso, sin desconocer el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues si bien las inconsistencias que considere el Gobierno Nacional, desde el punto de vista económico, serán planteadas en el momento mismo de hacer o no las erogaciones en el presupuesto. En este último sentido, la Corte Constitucional ha señalado, en Sentencia C-502 de 2007, que ‘admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley’, y a su vez establece que ‘aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo’.

Por otra parte, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, establece:

‘En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se deduce que las partidas a que se refiere el artículo 2° del proyecto objetado, en donde se invoca a esta Ley 715 de 2001, pueden ser incluidas en el Presupuesto Nacional con el fin de que se cumpla el requisito de la cofinanciación en la ejecución de las obras que se señalan, lo que significa que se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de concurrencia, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que les corresponde a las entidades territoriales con los recursos de las transferencias.

En ese orden, tampoco se desconoce el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, siempre y cuando, como es evidente en el proyecto de ley que nos ocupa, la autorización al Gobierno Nacional no sea un imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este lo acate en la medida de las posibilidades presupuestales, cuyo cumplimiento podrá hacerse mediante el mecanismo de la cofinanciación, no generando tampoco un vicio de inconstitucionalidad esta clase de disposición en el referido proyecto.

La Corte Constitucional, frente a esto último, ha expresado, en Sentencia C-1113 de 2004, lo siguiente:

‘Para dejar claro y en caso de futuros conceptos del Ministerio de Hacienda que puedan obstaculizar el normal trámite del proyecto, tampoco se está autorizando para celebrar ningún tipo de convenios ni contratos como tampoco adoptando ningún tipo de cofinanciación, situaciones estas que sí darían lugar a argumentos de inconstitucionalidad. 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.

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. Subrayado fuera del texto original.

Por lo anterior, la autorización que indica el artículo 2º de este proyecto no puede entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes, directamente y/o por medio del mecanismo de la cofinanciación.

Además, la interpretación legal que hace el gobierno no puede ser tan drástica que desconozca los objetivos que él mismo se ha trazado, pues el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1151 de 2007), en el artículo 129, señala: 'Proyectos por Viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del anexo que, aun cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. Algunos de estos proyectos se financiarán con cargo al crédito de US\$1.000 millones a que hace referencia esta ley'.

Es por tanto, que se solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del proyecto de ley en comento, dado que la autorización del Gobierno Nacional para la construcción de las obras de infraestructura allí consignadas no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento, que requiera el acatamiento de los requisitos exigidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Conclusión:

Con las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, rechazar y declarar infundadas las objeciones por razones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República al Proyecto de ley número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones, y por lo tanto remitir el expediente de este proyecto a la honorable Corte Constitucional, para que en el término de seis (6) días, tal como lo expresa el numeral 1 del artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, decida sobre su exequibilidad”.

- Publicación. El informe desestimando las objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso número 552 del miércoles 27 de agosto de 2008, Senado (página 11)24.

- Anuncio previo. El anuncio previo para la votación del informe de objeciones se llevó a cabo el día martes 21 de octubre de 2008, según consta en el acta número 19 de esa fecha, publicada en la Gaceta número 28 del 6 de febrero de 2009, (página 30). En ella se lee:

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

Sí señor Presidente los proyectos para discutir y votar en la próxima sesión plenaria del Senado de la República son los siguientes:

Proyectos con informe de objeciones

Proyecto de ley número 021 Senado, 210 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones”.

- La aprobación por unanimidad de los 96 Senadores presentes tuvo lugar el día

martes 28 de octubre de 2008, según consta en el acta número 20 de esta fecha, publicada en la Gaceta número 29 del 6 de febrero de 2009 (páginas 4, 22-24)²⁵. La Presidencia del Senado indicó a la Secretaría continuar con el informe de objeciones al proyecto de ley de la referencia, la Presidencia concedió el uso de la palabra al Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, quien fue escuchado sobre los antecedentes del informe.

Posteriormente, la Presidencia abrió la discusión del informe en el cual se declaran "... infundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo y, cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación por unanimidad". (Página 23 de la Gaceta número 29 de 2009).

5.1.2.- Cámara de Representantes

El anuncio previo a la votación del informe de objeciones del proyecto de ley de la referencia, se llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 8 de octubre de 2008, según consta en el acta número 139 de esa fecha, publicada en la Gaceta número 798 del viernes 14 de noviembre de 2008. En la página 34 se lee:

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

(...)

Proyecto de ley número 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones. Publicado en la Gaceta del Congreso número 557 de 2008".

La votación y aprobación del informe de objeciones fue realizada en la sesión del 14 de octubre de 2008, según consta en el Acta 140, publicada en la Gaceta del Congreso 866 del 26 de noviembre de 2008 (página 28)²⁶, de la cual se destaca lo siguiente:

“Informe de Objeciones al Proyecto de Ley 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

El informe es como sigue: Conclusión: Debe resaltarse el artículo segundo del precitado proyecto de ley, que autoriza al Gobierno para que concorra en unas obras públicas, siendo este un llamamiento de invitación, que no se puede entender como una imposición.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias de Senado y Cámara, rechazar y declarar infundadas las objeciones al Proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad, presentadas por el Presidente de la República. Por tanto, remitir el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para que en el término de seis días establezca y decida sobre su exequibilidad. Firma: Álvaro Alférez, Carlos Barriga Peñaranda.

Leído el informe Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Germán Varón Cotrino:

Se somete a consideración de la Plenaria el informe de objeciones leído por el señor Secretario, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado ¿aprueba la Plenaria?

Secretarios General, doctor Jesús Antonio Rodríguez C.:

Aprobado Presidente”.

- Quórum deliberatorio y decisorio en Plenaria. El quórum deliberatorio y decisorio para la aprobación del proyecto fue de 151 de los 166 miembros que conforman la Plenaria de esa Corporación, según consta en el en el Acta número 140, publicada en la Gaceta del Congreso 866 del 26 de noviembre de 2008 (páginas 1-2)27. La votación se realizó conforme al artículo 129 del reglamento del Congreso.

- Finalmente, el Presidente del Congreso de la República remitió el 18 de noviembre de 2008 a la Corte Constitucional el proyecto de ley de referencia, para que la Corporación decida sobre la exequibilidad del artículo objetado.

6. Para la Corte, el trámite del proyecto de Ley 210 de 2007 Cámara, 021 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 200 años de su fundación y se dictan otras disposiciones, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, por cuanto para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarios del Senado y Cámara.

Así mismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 79-4 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento Interno del Congreso-, dicho informe fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria de las cámaras legislativas y fue sometido a votación en sesión diferente a la que previamente fue anunciado, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, introducido por el artículo 8º del Acto Legislativo No. 1 de 2003.

Verificado el trámite del proyecto de ley, se examinarán de fondo las objeciones planteadas por el Ejecutivo.

7. Delimitación de la materia objeto de análisis

7.1. Según constante jurisprudencia²⁸, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional.

En el presente caso las objeciones por inconstitucionalidad propuestas por el Gobierno no se refieren a la totalidad del proyecto de ley, sino a una de sus disposiciones, motivo por el cual el examen de la Corte se limitará al texto objetado, teniendo en cuenta los cargos planteados por el Ejecutivo y los argumentos expuestos por el Congreso para

insistir en la sanción del proyecto.

7.2. Considera la Sala que las objeciones del Ejecutivo plantean el siguiente problema jurídico: La Corte Constitucional deberá determinar si durante el trámite del proyecto de ley de la referencia, el Congreso de la República desconoció los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y, por tanto, transgredió lo dispuesto en el artículo 151 superior, teniendo en cuenta el carácter orgánico de la mencionada ley.

8. El artículo 2º del proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, no desconoce lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución Política.

8.1 Tanto el informe presentado a las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes, como el concepto del Procurador General de la Nación, son acordes en que los argumentos presentados por el Presidente de la República han dado lugar a varias sentencias de la Corte Constitucional, por lo cual ambos documentos remiten a la jurisprudencia de esta Corporación para dar solución al problema jurídico que ahora ocupa a la Sala.

A partir de la sentencia C-502 de 2007, la Corte señaló el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Con fundamento en los argumentos expuestos en la mencionada decisión, la Corte ha declarado infundadas objeciones presidenciales basadas en el presunto incumplimiento de lo dispuesto en la citada norma, como ocurrió, entre otras, en las siguientes providencias:

* C-015-A de 2009, correspondiente al proceso OP-114, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 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 el cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley No 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-1139 de 2008, correspondiente al proceso OP-104, en el cual se analizaron las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No 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 el 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”.

* C-441 de 2009, correspondiente al proceso OP-122, en el cual se analizaron las objeciones del Gobierno 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”.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico planteado en el asunto sub examine ha sido resuelto por la Corte Constitucional en varias oportunidades, la Sala se limitará a reiterar su jurisprudencia para aplicarla al presente caso.

9. La Corte ha explicado que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cuentan con iniciativa en materia de gasto público, como también que el Congreso está habilitado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. De igual manera, la Corte ha explicado 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 mediante el sistema de cofinanciación. Sobre esta materia, en la sentencia C-113 de 2004, quedó consignado:

“(…) 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 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 programa en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’”.

10. El artículo 7º de la Ley 819 de 200329

, establece que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe preverse el costo fiscal de la iniciativa, como también la fuente de ingreso para el financiamiento de

dicho costo. Además, la misma norma prevé que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La sentencia C-502 de 2007, se refirió a esta materia explicando lo siguiente:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º 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 el 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 funcionario 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 Plano recae sobre el Ministerio 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. 7º 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”.

10.1 Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-315 de 2008, precisó:

“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.”

11. El artículo 2º del proyecto de ley objetado autoriza al Gobierno Nacional para asignar en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias para adelantar determinadas obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Cabrera, en el departamento de Santander; es decir, el texto del artículo objetado se ajusta a la facultad reconocida al Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, toda vez que no le impone al Gobierno su ejecución, pues se limita a facultarlo para incluir las partidas correspondientes en el presupuesto general de la Nación, permitiendo que el Gobierno Nacional decida de manera autónoma si incluye la partida en el presupuesto y, de ser así, determinará la cuantía de la correspondiente partida.

12. Observa la sala que en el trámite legislativo, desde la exposición de motivos, fueron tenidos en cuenta los elementos que normalmente dan lugar a las objeciones presidenciales en relación con las “leyes de honores”. Así, en la ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta número 429 del jueves 6 de septiembre de 2007, páginas 22, 23 y 24, quedó consignado:

“3. Fundamento legal

Conforme a lo estipulado en el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, ‘establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración’. De igual manera, el artículo 345 en su primer inciso, indica que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y su inciso segundo contempla que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales.

Así mismo, el inciso segundo del artículo 346 ratifica lo anterior, cuando afirma

que 'en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior'.

Conforme a lo anterior, se consagra lo que se denomina el 'principio de legalidad del gasto público', el cual tiene el alcance de imponer que dicho gasto sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 1996 dispuso:

'El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana del Gobierno (C. P. artículo 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley del presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas'. (Subrayado fuera del texto).

Con ocasión del estudio realizado por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995, sobre iniciativa legislativa que determina gasto público, manifestó lo siguiente:

'... La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que, posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla.

Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la

ejecución del gasto decretado en este proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declara la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para trámite legislativo del mismo’.

En consecuencia, sometemos a consideración del honorable Senado de la República la presente iniciativa, ya que se ajusta al marco constitucional que regula la materia”.

13. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el trámite legislativo a través del oficio UJ-0702-08 del 16 de junio de 200730, dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes. En este documento se lee:

“El proyecto de ley que nos ocupa busca rendir homenaje público al municipio de Cabrera, Departamento de Santander, en razón a los doscientos años de su fundación, y exaltar la memoria de sus fundadores. Con base en lo anterior autoriza al Gobierno Nacional para incluir partidas en la Ley Anual de Presupuesto para ser destinadas a obras y programas en beneficio del Municipio. Finalmente, dispone que dichas partidas no implicarán un aumento en el presupuesto, sino que se financiarán redistribuyendo los recursos ya existentes.

Al respecto, es preciso advertir que el Congreso de la República aprobó 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 la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, pues presiona el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento.

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’, que crean mayores presiones de gasto público.

De otra parte, este Ministerio se permite recordar que de conformidad con lo establecido

en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico, con la presentación de cada proyecto de ley debe acompañarse la exposición del impacto fiscal que implicaría su implementación y debe indicarse, además, la nueva fuente de financiamiento que se propone, para dicha implementación:

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

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

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

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces’. (Subrayas fuera del texto)

El proyecto de ley no expone el impacto fiscal de la iniciativa y tampoco indica en la exposición de motivos una nueva fuente de financiación. Al contrario, ordena una nueva priorización en la asignación del gasto. Así, como quiera que las leyes orgánicas condicionan la actividad legislativa, la iniciativa que nos ocupa adolece de inconstitucionalidad”.

Como se observa, el Gobierno Nacional, mediante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, advirtió al Congreso de la República sobre la ausencia de estudios relacionados con el impacto fiscal del proyecto de ley, señalando que el mismo no era congruente con las perspectivas fijadas para el próximo cuatrienio, pues presionaba el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento. Además, señaló el Ministerio que el proyecto de ley carecía de la exposición sobre el impacto fiscal que implicaría su implementación.

Es decir, en el presente caso, aún cuando el proyecto de ley no impone un gasto sino que se limita a proponer al Gobierno la inclusión de determinada partida en el Presupuesto General de la Nación, el Ejecutivo desatendió el deber de colaboración con el Congreso de la República, en el sentido de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para determinar el impacto fiscal del proyecto, sin que este hecho signifique un vicio que afecte el trámite legislativo, según lo establecido por esta Corporación en la Sentencia C-502 de 2007, pues en ella quedó consignado: “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”.

14. Considera la Sala que el artículo 2º del proyecto de Ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”, se limita a autorizar al Gobierno Nacional para que asigne en el Presupuesto General de la Nación y/o impulse mediante el sistema de cofinanciación, las partidas presupuestales para adelantar las obras allí mencionadas, lo cual, como lo ha explicado la Corte Constitucional, no implica una imposición al Gobierno Nacional, sino que el Legislador faculta al Ejecutivo para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Por lo anterior, la Corte declarará infundada la objeción presidencial y declarará la exequibilidad en relación con los argumentos expuestos por el Ejecutivo.

IX.- 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 respecto del artículo 2º del Proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 2º del Proyecto de ley 021/07 Senado, 210/07 Cámara, “Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación 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 e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Ausente con permiso.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Página 1 del cuaderno de pruebas Comisión II Senado de la República.

2 Acta 04 del 11 de septiembre de 2007, publicada en la Gaceta 598 del 26 de noviembre de 2007, pág. 15 y s.s.

4 Acta 05 del 18 de septiembre de 2007, publicada en la Gaceta 598 del 26 de noviembre de 2007, pág. 61 y s.s.

5 Cuaderno de pruebas Senado de la República, folio 1.

- 6 Cuaderno de pruebas, Cámara de Representantes, folios 1 y siguientes.
- 7 Cuaderno de pruebas Comisión II Cámara, folios 1 y 2.
- 8 Acta número 20 del 2 de abril de 2008, publicada en la Gaceta 396 del 27 de junio de 2008.
- 9 Cuaderno de pruebas Cámara de Representantes, folios 1 y 2.
- 10 Acta número 117 del miércoles 11 de junio de 2008, publicada en la Gaceta número 422, pág, 45.
- 11 Acta número 118 del martes 17 de junio de 2008, publicada en la Gaceta número 423, pág. 23.
- 12 Cuaderno principal, folios 16 y 17.
- 13 Cuaderno principal, páginas 11, 12, 13, 14 y 15.
- 14 Sobre este punto la jurisprudencia ha explicado que los términos allí previstos se refieren a días hábiles y completos, cuyo cómputo comienza a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la sanción de rigor. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996, C-510 de 1996, C-028 de 1997, C-063 de 2002 y C-068 de 2004, C-433 de 2004, C-856 de 2006, C-1040 de 2007, C-315 de 2008 y C-616 de 2008, entre muchas otras.
- 15 La norma aclara que el Congreso también se reunirá en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale, en cuyo caso sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.
- 16 Corte Constitucional, Sentencias C-559 de 2002 y C-1146 de 2003, entre otras.
- 17 Corte Constitucional, Sentencia C-883 de 2007. Ver también las sentencias C-616 y 731 de 2008.
- 18 Ídem. Ver también la Sentencia C-1183 de 2008

19 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-069 de 2004, C-433 de 2004, C-985 de 2004 y C-482 de 2008.

20 Corte Constitucional, Sentencias C-036 de 1998, C-070 de 2004, C-500 de 2005, C-883 de 2007 y C-1183 de 2008, entre otras.

21 Cuaderno Principal, folio 18.

22 Cuaderno principal, páginas 16 y 17.

23 Cuaderno principal, páginas 5, 6, 7 y 8.

24 Cuaderno de pruebas Senado de la República.

25 Cuaderno de pruebas Senado de la República.

26 Cuaderno de pruebas Cámara de Representantes.

27 Cuaderno de pruebas Cámara de Representantes.

28 Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

29 Esta Ley fue publicada en el diario oficial número 45.243 del 9 de julio de 2003. El texto mencionado establece:

“Ley 819 de 2003

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

(...)

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

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

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

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

30 Cuaderno principal, folios 25 y 26.