Sentencia C-559/02

OBJECION PRESIDENCIAL-Breve fundamentación de insistencia por Cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance de la fundamentación de insistencia por Cámaras

A juicio de la Corte, del contenido del artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, no puede desprenderse una carga de argumentación para las Cámaras semejante a la de una acusación de inexequibilidad de una ley. Resulta claro que si éstas insisten en dicha sanción, están en la obligación de fundamentar su insistencia, de suerte que pueda la Corte ponderar las razones de la objeción, así como las de la insistencia, pero pretender la exigencia de rigorismos que no están contenidos en la Constitución ni en la ley, sería desvirtuar el mandato contenido en el artículo 167 superior, según el cual "si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad". Cosa distinta sería, que las Cámaras se limitarán a presentar un escrito de insistencia sin razón o fundamento alguno, caso en el cual, la Corte no podría entrar al análisis de fondo de las objeciones, por ausencia de argumentos de parte del Congreso que le permitieran confrontarlos con los aducidos por el Gobierno para abstenerse de sancionar el proyecto de ley que se objeto.

OBJECION PRESIDENCIAL-Derogación de normatividad sobre distribución de competencias señaladas en ley orgánica

OBJECION PRESIDENCIAL-Desaparición del fundamento normativo del reproche presidencial

OBJECION PRESIDENCIAL-Construcción de carretera y pavimentación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO/GASTO PUBLICO-Iniciativa/GASTO PUBLICO-Inclusión en el proyecto de presupuesto

El principio de legalidad del gasto ha sido reiterado en muchas oportunidades por esta Corporación. Sintetizando lo dicho por esta Corte, se tiene que la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que

determinado gasto sea incluido en el presupuesto.

LEY DE PRESUPUESTO-Inclusión de partida

OBJECION PRESIDENCIAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Estructura gramatical del legislador para inclusión

OBJECION PRESIDENCIAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Fundada por orden perentoria al Gobierno de apropiación de partidas para construcción de obras

OBJECION PRESIDENCIAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Fundada por contener orden al Gobierno para inclusión en el presupuesto de gastos ordenados

Objeciones Presidenciales

Referencia: Expediente OP-063: Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 298/00 Senado – 280/00 Cámara "Por medio de la cual se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa"

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

1. El 19 de abril de 2001, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al señor Presidente de la República el Proyecto de Ley No. 280/00 Cámara – 298/00 Senado "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CELEBRACIÓN DEL NATALICIO DEL ILUSTRE

HOMBRE PUBLICO JOSE MARIA VILLA", para sanción ejecutiva. (fl. 9).

2. El 10 de mayo de 2001, la Presidencia de la República devolvió al Congreso, sin sanción ejecutiva, el mencionado Proyecto de Ley. Objetó por inconstitucional los artículos 2°, 3° y 4° del mismo. (fls. 10-14).

3. El 12 de junio de 2002, el Senado de la República, en sesión plenaria, aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental, en la que se recomendó declarar infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional. (fl. 3).

4. El 4 de julio de 2001, en sesión plenaria, la Cámara de Representantes consideró y aprobó el informe presentado por el Representante Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, en el que se recomendó declarar infundadas las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional. (fls. 6 y 7).

5. Mediante oficio recibido por la Secretaría de la Corte Constitucional, el 25 de junio de 2002, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 298/00 Senado – No. 280 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ASOCIA A LA CELEBRACIÓN DEL NATALICIO DEL ILUSTRE HOMBRE PUBLICO JOSE MARIA VILLA", cuyos artículos 2°, 3° y 4°, fueron objetados por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que ante la insistencia del Congreso de la República, la Corte proceda de conformidad con los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991.

I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se transcribe el Proyecto de Ley No. 298/00 Senado – No. 280/00 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ASOCIA A LA CELEBRACIÓN DEL NATALICIO DEL ILUSTRE HOMBRE PUBLICO JOSE MARIA VILLA", y se subrayan los artículos 2°, 3° y 4° objetados.

"Ley No.—

"POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CELEBRACIÓN DEL NATALICIO DEL ILUSTRE HOMBRE PUBLICO JOSE MARIA VILLA".

"El Congreso de Colombia

"DECRETA:

"ARTICULO 1° Con motivo de cumplirse los ciento cincuenta (150) años del nacimiento del ilustre ingeniero JOSE MARIA VILLA, la Nación Colombiana exalta su vida y obra como modelo de dignidad y consagración al servicio de la comunidad.

.

"ARTICULO 2°. El Gobierno Nacional en asocio con el Departamento de Antioquia construirá en el municipio de Sopetran una Unidad Educativa, la cual llevará el nombre del ingeniero JOSE MARIA VILLA.

"ARTICULO 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, y en desarrollo del artículo 6 –Sector Transporte- de la Ley 508 de 1999 "Plan Nacional de Desarrollo", ordenará la construcción de la carretera Tunel de Occidente – San Jerónimo – Sopetran y la pavimentación del tramo comprendido entre los municipios de Belmira – Horizontes – Sopetran en el departamento de Antioquia. En ambas obras se ubicaran sendas placas en conmemoración de los ciento cincuenta años (150) de nacimiento del ingeniero "JOSE MARIA VILLA".

"ARTICULO 4°. A partir de la sanción de la presente ley, el Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

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

I. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

El Presidente de la República objetó los artículos 2°, 3° y 4° del proyecto de ley de la referencia, por las siguientes razones:

1. Considera que los artículos 2° y 3° violan el artículo 288 de la Constitución Política, que

establece que a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial, se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Así, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la norma superior citada, corresponde a los municipios con sus propios recursos adelantar los proyectos como el previsto en la ley objetada. Aduce, que sólo en virtud el principio de subsidiariedad procedería la participación de la Nación y del Departamento, ante la imposibilidad manifiesta de la respectiva entidad para realizar o culminar la obra.

Así las cosas, considera el Gobierno Nacional que el proyecto de ley que se objeta va en contravía del principio de subsidiariedad, según el cual el municipio está en la obligación de cumplir sus funciones con los recursos que le han sido asignados para ello, y, solamente en el evento de que se pruebe su incapacidad puede intervenir la Nación de manera subsidiaria y no antes de ello, como se pretende en los artículos 2° y 3° del proyecto en estudio.

El Presidente de la República dice sustentar esta objeción en la sentencia C-478 de 1992.

2. Los artículos 2° y 3° objetados, también violan los artículos 356 y 357 de la Carta, pues establecen que la Nación participe en la financiación de unas obras de infraestructura para el Municipio de Sopetran – Antioquia, sin tener en cuenta que ese gasto es de la exclusiva responsabilidad de ese municipio. Permitir que la Nación y el Departamento apropien partidas con destino a realizar las obras que se proyectan en los artículos objetados, violaría el principio de racionalidad del gasto público, toda vez que los mencionados proyectos estarían recibiendo una doble financiación. Con ello, se vulnera también la Ley 60 de 1993, que distribuyó las órbitas de competencia entre la Nación y las entidades territoriales, por cuanto el parágrafo del artículo 21 de la citada ley, establece la prohibición para la Nación, de incluir apropiaciones para ser transferidas a las entidades territoriales, que tengan como destino financiar los mismos proyectos que se encuentran dentro de la órbita exclusiva de los municipios, pues esos proyectos tienen su propio financiamiento.

Para fundamentar esta objeción, el Gobierno Nacional transcribe apartes de la sentencia C-325 de 1997.

3. Por su parte el artículo 4° del proyecto de ley también objetado, vulnera el artículo 151 de la Constitución, porque el Congreso no puede a través de una ley ordinaria y de manera unilateral, ordenar al Gobierno Nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de

la Nación, las apropiaciones necesarias para el cumplimiento del proyecto, como quiera que la incorporación de una partida presupuestal en la Ley de Presupuesto General de la Nación, es un acto complejo donde intervienen tanto el ejecutivo como el legislativo. Siendo ello así, una ley ordinaria no puede desconocer los mandatos de una ley orgánica y mucho menos derogarla. Por ello, no puede el Congreso establecer a través de la ley que se objeta, cambios a los mecanismos previamente contemplados en leyes orgánicas "por lo cual con el desconocimiento de los requisitos para el manejo del presupuesto y de las competencias de los entes territoriales, a través de los artículos 2°, 3° y 4° del proyecto de ley, se está desconociendo el precepto constitucional del artículo 151 superior".

Finalmente, considera el Gobierno Nacional que con el artículo 4° del proyecto de ley, se viola el artículo 136 de la Carta, porque el Congreso no puede ordenar al Gobierno la apropiación de partidas presupuestales, pues el Gobierno tiene la facultad de decidir libremente si incluye o no un gasto en el presupuesto teniendo en cuenta sus prioridades. De ahí que la intromisión del Congreso en competencias que son exclusivas del Ejecutivo, conlleve la vulneración del artículo superior mencionado.

I. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insistió en la aprobación de este proyecto.

Para el efecto, cada una de las Cámaras, en plenarias, consideró y aprobó los informes presentados, en los que se solicita declarar infundadas las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional. Teniendo en cuenta que los informes respectivos correspondientes a cada Cámara contienen los mismos argumentos, se resumirán conjuntamente.

Se precisa en los informes que analizados los razonamientos de las objeciones, no se adentran en el real sentido de la ley, y que el interés del Congreso no es la usurpación de competencias propias del Ejecutivo, lo cual consideran que no las hay en materia presupuestal y, aducen que la razón para creerlo es la apreciable cantidad de leyes que en el mismo sentido de la que ahora se estudia, han sido sancionadas posteriormente al origen de las argumentaciones que se plantean en el documento de objeciones, y sobre muchas de las

cuales esta Corporación al estudiar objeciones del Ejecutivo, ha dejado en claro mediante varias sentencias, que el Congreso tiene la facultad de autorizar gastos.

Se aduce que la ley en la cual el Congreso de la República pretende honrar la memoria de una persona cuya meritoria vida y realizaciones, quiere que el Gobierno utilizando su poder discrecional, como lo ha hecho en casos semejantes igualmente legislados, incluya en el presupuesto nacional unos recursos suplementarios que beneficiarían y, además harían justicia con una región del país, tradicionalmente abandonada y excluida del presupuesto.

V. INTERVENCIONES

Dentro del término concedido a los ciudadanos para intervenir impugnando o defendiendo la constitucionalidad de la norma objetada por el Presidente de la República, no se presentó escrito alguno.

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2931 de 16 de julio de 2002, solicita como declaración principal, que esta Corporación se declare inhibida por falta de fundamentación de la insistencia por parte del Congreso de la República. Como declaración secundaria, solicita que se declaren fundadas las objeciones del Ejecutivo y, en consecuencia, se declare la inexequibilidad de los mismos.

Las razones que expone el Ministerio Público se resumen así:

Empieza refiriéndose a la obligación de argumentación de las objeciones que se presenten a un proyecto de ley. Señala que así como el Gobierno tiene la obligación de exponer y motivar las razones por las cuales considera que el proyecto de ley es contrario a la Carta Política, existe una obligación correlativa de las Cámaras legislativas de expresar los argumentos de su insistencia, requisito que permite a la Corte Constitucional ponderar los argumentos del Gobierno y de las Cámaras, a fin de tomar la decisión que se ajuste a los parámetros de la Constitución.

Manifiesta que la obligación de exponer las razones de la objeción y de la insistencia, tiene claro fundamento constitucional y legal (art. 166 C.P. y 32 del Decreto 2067 de 1991). Si no se cumple con dicha obligación la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo, tal como se ha hecho cuando las demandas de inconstitucionalidad no reúnen los requisitos

establecidos por el artículos 2° del Decreto 2067 de 1991. Esto, a juicio del Ministerio Público debe ser así, por cuanto, la mera manifestación de una objeción sin argumentación alguna, termina constituyéndose en un veto del Ejecutivo a la labor legislativa, y, a contrario sensu, la falta de motivación de la insistencia por parte del Congreso, desnaturaliza la figura de las objeciones presidenciales, lo que implica que las Cámaras eluden su responsabilidad de estudiar las objeciones, descargando esa obligación en la Corte Constitucional.

Señala que en el caso sub examine las Cámaras no fundamentaron su insistencia como lo exige el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual considera que esta Corporación debe declararse inhibida.

Con todo, manifiesta que si no se comparte la solicitud de inhibición, deben declararse fundadas las objeciones presidenciales y, por ende, inexequibles los preceptos objetados, para lo cual expone las razones que fundamentan su solicitud, que se sintetizan de la siguiente manera:

En primer lugar, manifiesta el Procurador que ese Despacho ha conceptuado en varias oportunidades con relación a la misma materia de que tratan las objeciones presidenciales que ahora se estudian, por lo tanto, considera procedente reafirmar la línea que al respecto ha mantenido el Ministerio Público, para lo cual cita varios conceptos en los cuales se ha referido a la iniciativa del gasto, y a la facultad del Congreso para ordenar obras, así como al reparto de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en materia de gasto público.

Así las cosas, señala que de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional, si ellas se limitan a autorizar al Gobierno para incluir esos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario aduce, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

En ese orden de ideas, el Procurador considera que de la redacción de los textos de los artículos 2°, 3° y 4° objetados, se observa que los verbos rectores, “construirá”, “ordenará” y “apropiará”, respectivamente, son de carácter imperativo, es decir que dan una orden al Gobierno Nacional para que asigne unos recursos que permitan la ejecución de las obras a que se refieren los artículos 2° y 3°. Es decir, no se trata de una mera autorización para un

gasto, sino que se ordena un gasto público y pone al Gobierno en la obligación de cumplirlo mediante la incorporación en el presupuesto de gastos, por ello, concluye en la inexequibilidad de los artículos mencionados.

Por otra parte, expresa el Procurador que la ley que decreta el gasto público no puede ser contraria a la Ley del Plan Nacional de Inversiones, sino complementaria a ésta. Así las cosas, los proyectos señalados en el proyecto de ley objetado, desconocen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión, por cuanto en la actualidad no se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, debido a su declaratoria de inexequibilidad, por vicios de forma de la Ley 508 de 1999.

Finalmente, manifiesta que la objeción por vulneración de los artículos 356 y 357 de la Carta, no tiene fundamento actual, dado que la Ley 60 de 1993, fue derogada por la Ley 715 de 2002 "razón por la que la Corte debe declararla infundada, tal como lo hiciera en la sentencia C-486 de 2002".

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Corresponde a la Corte, en los términos de los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad. Así en el caso de la referencia, entrará esta Corporación a decidir sobre las objeciones presentadas en contra del Proyecto de Ley 298/00 Senado y 280/00 Cámara.

2. Aclaración previa

Solicita el Procurador General de la Nación, la inhibición para decidir de fondo sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 298/00 Senado – No. 280/00 Cámara, por considerar que las Cámaras Legislativas no fundamentaron su insistencia como lo exige el artículo 32 del Decreto 2697 de 1991.

En efecto, el artículo 32 del Decreto citado, dispone que "Para que la Corte resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad a un proyecto de ley el Presidente del Congreso registrará inmediatamente en la Secretaría de la Corte el proyecto de ley, las objeciones y un escrito en

el cual se expongan las razones por las cuales las Cámaras decidieron insistir en que fuera sancionado…".

Si bien el escrito de insistencia presentado por ambas Cámaras, no se detiene en cada una de las objeciones que al proyecto de ley a que se ha hecho referencia, presentó el Gobierno Nacional, no se puede afirmar, como lo hace el Ministerio Público, que el Congreso omitió su deber de fundamentar la insistencia, porque, las Cámaras, aunque de manera breve, fundamentan su insistencia en la ausencia de usurpación de funciones por parte de ese órgano respecto del Gobierno, por considerar además, que en materia presupuestal no existen esas restricciones al legislador, afirmación que sustentan en que, según su criterio diversas leyes dictadas en el mismo sentido del proyecto objetado, han sido sancionadas con posterioridad "al origen de las argumentaciones planteadas en el documento de objeciones". Así mismo, aducen las Cámaras en su escrito de insistencia, que la pretensión del proyecto de ley cuyas objeciones ahora se estudian, es que el Gobierno Nacional utilice su poder discrecional para incluir unos recursos suplementarios en el presupuesto nacional, que beneficiarían a una región del país.

A juicio de la Corte, del contenido del artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, no puede desprenderse una carga de argumentación para las Cámaras semejante a la de una acusación de inexequibilidad de una ley. Resulta claro que si éstas insisten en dicha sanción, están en la obligación de fundamentar su insistencia, de suerte que pueda la Corte ponderar las razones de la objeción, así como las de la insistencia, pero pretender la exigencia de rigorismos que no están contenidos en la Constitución ni en la ley, sería desvirtuar el mandato contenido en el artículo 167 superior, según el cual "si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad".

Cosa distinta sería, que las Cámaras se limitarán a presentar un escrito de insistencia sin razón o fundamento alguno, caso en el cual, la Corte no podría entrar al análisis de fondo de las objeciones, por ausencia de argumentos de parte del Congreso que le permitieran confrontarlos con los aducidos por el Gobierno para abstenerse de sancionar el proyecto de ley que se objeto. Como quiera que no es el caso, la solicitud de inhibición presentada por el Procurador no es acogida por esta Corporación.

Entra entonces la Corte al estudio de fondo de las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia.

3. Trámite y análisis de las objeciones del Gobierno Nacional a los artículos 2°, 3° y 4°, del Proyecto de Ley 298/00 Senado – 280/00 Cámara.

3.1. El trámite realizado por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, a las presentes objeciones y a la insistencia del Congreso, se ajustó al procedimiento establecido en la Constitución Política y la ley, tal como se desprende de la enumeración de cada uno de los pasos surtidos, que se hizo en el capítulo correspondiente a los antecedentes de esta providencia.

No existiendo duda sobre el cumplimiento del trámite formal de las objeciones constitucionales, la Corte pasa a examinar si se encuentran fundadas o no.

3.2. Las objeciones presidenciales en relación con los artículos 2° y 3° del proyecto de ley referido, consisten en la vulneración de los artículos 288, 356 y 357 de la Constitución Política, así como en la violación de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación pues, en su concepto, el proyecto debe ser adelantado por el Municipio de Sopetran con sus propios recursos siguiendo la distribución de competencias señalada en la Ley Orgánica que regula la materia (Ley 60 de 1993).

El Gobierno Nacional aduce que de conformidad con los principios consagrados por el artículo 288 de la Carta, los proyectos de construcción de una Unidad Educativa y de una carretera, así como la pavimentación de otra, en el Municipio de Sopetrán – Antioquia, sólo pueden contar con la participación del Departamento o de la Nación, en el evento en el cual se pruebe su incapacidad para realizarlos; en el caso contrario, se estaría estableciendo una doble financiación que claramente viola la Constitución Política y la Ley Orgánica mencionada.

Expresa el Gobierno, que en efecto, los artículos 356 y 357 superiores, preceptúan que a través de una ley, a iniciativa suya, se fijarán los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Así mismo, la ley determinará el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación y las entidades territoriales, estableciendo en materia

de financiación, los gastos que a cada una corresponde, y las áreas en las cuales serán invertidos los recursos.

3.3. Como quiera que la Ley 60 de 1993, fue derogada por la Ley 715 de 2001, la presunta trasgresión de las disposiciones constitucionales mencionadas, carece de fundamento actual, por cuanto el argumento en que se fundaba dicha violación estaba soportado en el supuesto desconocimiento de la Ley Orgánica de Distribución de Competencias. Por ello, como lo señaló esta Corte en sentencia C-486 de 26 de junio de 2002, al haber sido derogada la Ley 60 de 1993, se "enervó el sustento de la objeción, sin embargo como la Corte no revisa oficiosamente los proyectos de ley sino únicamente las específicas objeciones presidenciales, esta Corporación declarará infundada la objeción por ese aspecto, ante la desaparición del fundamento normativo del reproche presidencial".

3.4. Por otra parte, es importante precisar que el artículo 3° del Proyecto de Ley 298/00 Senado – 280/00 Cámara, dispone que el Gobierno Nacional "a través del Ministerio de Transporte, y en desarrollo del artículo 6° -Sector Transporte- de la Ley 508 de 1999 "Plan Nacional de Desarrollo", ordenará la construcción de una carretera y la pavimentación de otra en el Municipio de Sopetran – Antioquia. Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 508 de 1999, que sirve como fundamento a lo dispuesto por el artículo 3° citado, para ordenar la realización de unas obras, fue declarado inexequible por vicios en su formación, mediante sentencia C-557 de 16 de mayo de 2000, asunto este que no fue materia de la objeción presidencial y sobre el cual, en consecuencia, no se pronuncia la Corte en esta oportunidad.

3.5. El Gobierno Nacional objeta también el artículo 4° del proyecto de ley que ahora se estudia por la Corte, por considerar que esa disposición viola la atribución del Gobierno en cuanto a su iniciativa para la inclusión de gastos en el presupuesto, lo cual resulta contrario al artículo 136 de la Constitución.

El principio de legalidad del gasto ha sido reiterado en muchas oportunidades por esta Corporación1. Sintetizando lo dicho por esta Corte, se tiene que la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que

aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto.

Retomando lo dicho por esta Corporación en múltiples oportunidades, en la sentencia C-486 de 26 de junio de 2002, se expresó que:

"En cuanto a la iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (art. 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que "no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en la ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2 del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el art. 346 del mismo ordenamiento".

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, "ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos". Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra "un mandato imperativo dirigido al ejecutivo", caso ene el cual es inexequible, "o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta- para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, caso en el cual es perfectamente legítima"2.

Los criterios señalados imponen a la Corte verificar si el contenido del artículo 4° del proyecto de ley objetado, imparte una orden al Gobierno para incorporar una partida presupuestal, o si por el contrario se le autoriza para efectuar la inclusión posterior de un gasto en el presupuesto nacional, de suerte que éste pueda ser tenido como un título jurídico

suficiente, para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto.

La Corte ha manifestado que la estructura gramatical que utiliza el legislador es relevante y, por lo tanto, ha de analizarse el objetivo perseguido por las expresiones que utiliza. Ha dicho al respecto que "si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable"3.

Analizado el artículo 4° objetado, observa la Corte que dicha disposición contiene evidentemente una orden al Gobierno para que incluya en el presupuesto los gastos ordenados en los artículos 2° y 3° del proyecto objetado. En efecto, dispone el artículo 4° mencionado que "A partir de la sanción de la presente ley, el Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley".

En ese orden de ideas, del contenido del artículo, se deduce claramente que el Congreso imparte una orden perentoria al Gobierno para que apropie las partidas presupuestales necesarias para la construcción de unas obras, con lo cual le está imponiendo una obligación que ha de ser cumplida, circunstancia que como se vio, contraría la Carta Política. Así las cosas, la objeción al artículo 4° del Proyecto de Ley No. 298 Senado – No. 280 Cámara, "Por medio de la cual se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa", resulta fundada.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero : Declarar INFUNDADAS las objeciones contra los artículos 2° y 3° del proyecto de ley de la referencia, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: Declarar FUNDADA la objeción presentada en contra del artículo 4° del proyecto de ley de la referencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01

2 Cfr. C-195/98, C-490/94, C-360/94, C-324/97

3 Sent. C-197/01