C-755-14

Sentencia C-755/14

Expediente: OG-147

Asunto: Objeciones gubernamentales al artículo 2º del proyecto de ley No. 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil catorce (2014).

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

Registro de las objeciones gubernamentales

Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 7 de julio de 2014, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley de la referencia, cuyo artículo 2º fue objetado por inconstitucional por el Gobierno Nacional, para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, esta Corporación decida sobre su exequibilidad.

Texto de la Disposición del Proyecto de Ley objetada

El texto del artículo 2º del proyecto de ley No. 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el que se subraya a continuación:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2012 SENADO, 331 DE 2013 CÁMARA

Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, que se lleva a cabo en el municipio de Riosucio, departamento de Caldas.

Artículo 2º. El Ministerio de Cultura o la entidad que haga sus veces, deberá contribuir al

fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales del orden de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), a fin de contribuir a la financiación del Carnaval de Riosucio.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Objeción formulada por el Gobierno Nacional

El Secretario General del Senado envió al Presidente de la República el proyecto de Ley, el cual fue recibido el día 26 de noviembre de 2013 en el Departamento Administrativo de la Presidencia. El Gobierno Nacional, mediante comunicación dirigida al Presidente del Senado Juan Fernando Cristo Bustos, y radicada el 4 de diciembre de 2013, actuando a través del Ministro del Interior, delegatario de funciones presidenciales, y de la Viceministra de Cultura, encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Cultura, objetó por inconveniencia el artículo 1º, y por inconstitucional el artículo 2º del proyecto de ley de la referencia.

Según el Gobierno, el artículo 2º del proyecto de ley vulnera los artículos 345 y 346 de la Constitución, puesto que contiene una orden dirigida al Gobierno “para que incluya las partidas presupuestales necesarias para atender cada uno de los conceptos que allí se mencionan”. Según discurre el Gobierno, el verbo “deberá” utilizado en el artículo 2º del proyecto de ley no le otorga una facultad al Gobierno. Por el contrario, lo obliga a asumir los gastos necesarios para “el fomento, promoción, difusión, protección y financiación del Carnaval de Riosucio”.

Para fundamentar su objeción, el Gobierno cita un aparte de la Sentencia C-373 de 2010, en el cual se hace mención de la distinción hecha por la Corte entre las leyes que consagran órdenes de gasto al Gobierno, y aquellas que sólo constituyen títulos de gasto para que eventualmente sean incluidos en las correspondientes leyes de presupuesto.

Concluye su escrito en relación con la objeción de inconstitucionalidad diciendo que en el presente caso “es innegable” que el artículo objetado da una orden que resulta exigible una vez sea promulgada la ley. Más aun, sostiene que se trata de una orden que resulta exigible no sólo en la presente vigencia fiscal, sino en las vigencias futuras entre tanto se lleve a cabo el Carnaval de Riosucio.

Recibidas las objeciones gubernamentales, el Congreso de la República designó al senador Oscar Mauricio Lizcano Arango, así como al representante a la Cámara Juan Felipe Lemos Uribe para la elaboración de los informes a las objeciones gubernamentales. Los dos informes consideraron infundadas las objeciones presentadas.

El senador Oscar Mauricio Lizcano Arango comienza su informe diciendo que “al Congreso de la República no le está vedado aprobar leyes que comporten gasto público.” Por el contrario, agrega que es “al Gobierno a quien le corresponde decidir si incluye o no en el proyecto de presupuesto las partidas correspondientes para atender el gasto contenido en

la ley aprobada por el Congreso.”

El informe del Senador sostiene adicionalmente que el principio general es la libertad de iniciativa legislativa del Congreso. Siguiendo este principio general es perfectamente posible que el Congreso decrete gastos que posteriormente sirven para que el Gobierno los incluya en la ley de presupuesto. En esa medida, según el informe tales leyes establecen títulos de gasto sujetos a posterior aprobación gubernamental. Lo que el Congreso no puede hacer sin la respectiva iniciativa gubernamental es modificar las partidas en la ley de presupuesto. Sin embargo, el artículo objetado por el Gobierno no pretende alterar la ley de presupuesto, sino servir de título de gasto para que, si el Gobierno a bien lo tiene, incluya las partidas correspondientes en la ley de presupuesto. Como muestra de lo anterior se tiene que el artículo 3º del proyecto autoriza al Gobierno a apropiarse cuatrocientos millones para el Carnaval de Riosucio, pero no le ordena efectuar dicha apropiación.

El informe del senador Lizcano fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 27 de febrero 12 de 2014. El debate fue anunciado para la siguiente sesión el día 27 de mayo, tal como consta en el acta No. 54 y el informe aprobado por 51 votos en votación nominal y pública, en la sesión Plenaria de Senado del 3 de junio de 2014, tal como consta en el Acta No. 55, publicada en las páginas 47 a 48 de la Gaceta No. 298 de junio 17 de 2014.

Por su parte el informe del Representante Juan Felipe Lemos Uribe reitera la posición del informe en Senado. Comienza su informe diciendo que una lectura sistemática del proyecto muestra que la intención del Congreso no es la de imponerse frente al ejecutivo en materia de gasto, sino autorizar al Gobierno para que financie el Carnaval de Riosucio. Así, retoma la redacción del artículo 3º para insistir en que el proyecto sólo pretende constituir un título de gasto.

Posteriormente cita apartes de las sentencias C-343 de 1995 y 360 de 1996 en los que la Corte Constitucional reafirma la iniciativa del Congreso para presentar proyectos que decreten gasto público, la cual está limitada por la inclusión de las partidas respectivas en la ley de presupuesto. Finalmente sostiene que siguiendo lo establecido por la jurisprudencia de la Corte, el proyecto tiene como objetivo únicamente definir algunas de las “líneas estratégicas” que debe desempeñar el Ministerio de Cultura como parte de su misión institucional.

El informe del representante Lemos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 289 de junio 16 de 2014. El debate fue anunciado para el 18 de junio, en la sesión plenaria 280 de la Cámara el día 17 de junio, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 335 de julio 18 de 2014, y el informe aprobado por 88 votos en votación nominal y pública, en la sesión Plenaria No. 281 de Cámara del 18 de junio de 2014, tal como consta en las páginas 33 a 34 de la Gaceta No. 336 de julio 8 de 2014.

I. TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 7 de julio de 2014, el Secretario General del Senado de la República, remitió el proyecto de ley de la referencia, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 superior, esta Corporación decida sobre

su exequibilidad.

Mediante auto del 15 de julio de 2014, la magistrada sustanciadora asumió el conocimiento de las citadas objeciones gubernamentales. Así mismo, ordenó oficiar a las Secretarías Generales de Cámara y Senado de la República, con el fin de que se sirvieran enviar ejemplares de las Gacetas del Congreso en las que se hubieren publicado las Actas aprobadas de las sesiones de las plenarias de las dos cámaras en las que se hubiera decidido insistir en la sanción del proyecto de ley.

De la misma manera, esta Corte resolvió fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General, con el fin de permitir la intervención ciudadana, pese a lo cual, dentro del término establecido no se recibieron intervenciones.

Por auto del 30 de julio de 2014, la Sala Plena de esta Corporación, en ejercicio de las atribuciones contempladas en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución, decidió i) abstenerse de decidir acerca de las objeciones gubernamentales de la referencia, comoquiera que, vencido el término probatorio, la Corte no recibió la totalidad de los elementos solicitados a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Como consecuencia de lo anterior, ii) ordenó poner en conocimiento de los presidentes de ambas cámaras el contenido de la providencia, con el fin de verificar las Gacetas del Congreso necesarias para poder determinar, con base en las pruebas pertinentes, si para la aprobación del informe de objeciones gubernamentales se cumplió con el procedimiento establecido. iii) Exhortó a los presidentes de ambas cámaras para que en lo sucesivo remitieran la información completa solicitada para que esta Corporación pueda adoptar una decisión dentro del término previsto para ello. Una vez se consideró que el material probatorio necesario para revisar el procedimiento legislativo había sido allegado al expediente se procedió a su revisión.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El 14 de julio de 2014, el Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el numeral 2º del artículo 242 y en el numeral 5º del artículo 278 de la Constitución, así como en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, rindió el concepto de constitucionalidad número 5799 en el proceso de la referencia.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que declare infundada la objeción gubernamental respecto del artículo 2º objetado. De conformidad con la interpretación del Procurador, la objeción del Gobierno hace referencia a la violación del principio de legalidad del gasto establecido en los artículos 345 y 346 de la Carta Política. Sin embargo, para efectos del análisis establece una distinción entre dos aspectos distintos dentro del proceso presupuestal.

El primer aspecto que atañe al principio de legalidad del gasto, consiste en que debe existir una ley que decrete o autorice un gasto determinado para que éste pueda ser apropiado en la ley de presupuesto. Desde este punto de vista, en sí mismo, el principio de legalidad del gasto no constituye un límite a la competencia del Congreso para decretar gastos. Por lo tanto, el Procurador concluye que el artículo objetado no vulnera el principio de legalidad del gasto, entendido como una orden que impone que los gastos establecidos

en la ley de apropiaciones estén consignados en leyes anteriores.

El segundo aspecto, que el Procurador llama “la materialización financiera de los gastos previamente decretados o autorizados por las leyes”, consiste en el proceso de apropiación de las partidas necesarias en la ley de apropiaciones para cubrir los gastos decretados o autorizados en leyes anteriores. En relación con dicha materialización, el concepto del Procurador reconoce que hay una competencia compartida entre el Gobierno y el Congreso. De tal modo “el primero tiene la iniciativa de gasto, y el segundo el control previo y aprobación del mismo”. Sin embargo, según el Procurador esta distribución de competencias entre el Gobierno y el Congreso se materializa en la ley de presupuesto. De tal modo, al Congreso le está prohibido ordenarle al Gobierno crear apropiaciones en dicha ley. Sin embargo, el artículo 2º no tiene dicho alcance, y simplemente está desarrollando el ámbito de iniciativa legislativa propio del Congreso de la República.

Por el contrario, sostiene que el artículo objetado debe entenderse en conjunto con el siguiente, que autoriza al Gobierno para apropiarse las respectivas partidas presupuestales. De tal modo, concluye, no se trata de una injerencia indebida en el ámbito del Gobierno nacional en materia de gasto público, sino de una iniciativa parlamentaria que estimula la diversidad cultural, y en esa medida cuenta con un sólido fundamento en los artículos 7º, 70, 71 y 72 de la Constitución.

III. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. Conforme a lo dispuesto por el inciso 4º del artículo 167, y por el numeral 8º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional.

B. Control sobre el Trámite de las Objeciones

2. En sus inicios, las sentencias de la Corte Constitucional que decidían sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional se limitaban exclusivamente a estudiar dichas objeciones. La Corte se abstenía de analizar los proyectos de ley objetados a partir de normas constitucionales que no hubieran sido referidas de manera expresa por el Gobierno. La restricción que la Corte se imponía a sí misma en el ejercicio de su competencia estaba fundada en que un análisis más allá de las objeciones gubernamentales limitaba la posibilidad que tienen los ciudadanos para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad una vez los proyectos se hubieran convertido en ley.

3. Sin embargo, a partir de la Sentencia C-1404 de 2000 (M.Ps. Carlos Gaviria Díaz y Alvaro Tafur Galvis), esta Corporación cambió su jurisprudencia. Hoy en día estudia también otros potenciales vicios de inconstitucionalidad no incluidos por el Gobierno nacional en sus objeciones, pero limita dicho estudio a aquellos vicios que sea indispensable estudiar para decidir acerca de las objeciones formuladas expresamente por el Gobierno. De lo contrario, la Corte limitaría las expectativas que puedan tener los ciudadanos de demandar las normas previamente objetadas por el Gobierno, por razones diferentes a las esgrimidas en las objeciones gubernamentales. Al darle un carácter

excepcional al estudio de proyectos de ley más allá de las objeciones, y limitarlo exclusivamente a aquellos casos en que dicho análisis sea absolutamente necesario para decidir acerca de las mismas, se logran armonizar dos principios constitucionales fundamentales. Por un lado, la Corte cumple con su deber constitucional de mantener la supremacía e integridad de la Constitución, a la vez que sacrifica mínimamente el contenido del derecho fundamental de los ciudadanos a interponer acciones públicas de inconstitucionalidad.

A partir del cambio de jurisprudencia que se dio a partir de la mencionada sentencia C-1404 de 2000, esta Corporación ha dicho que le corresponde revisar que tanto el Gobierno como el Congreso hayan surtido adecuadamente el procedimiento para tramitar las objeciones. Este análisis procedimental se justifica, de una parte, porque la potestad para objetar un proyecto de ley implica la existencia de un desacuerdo entre dos órganos elegidos popularmente, que encabezan dos ramas del poder público. En esa medida, lo que está en juego es precisamente la necesidad de mantener un equilibrio entre tales poderes. La manera de mantener este equilibrio es garantizando que la decisión de objetar un proyecto de ley, y la de insistir en su promulgación, constituyan una manifestación del principio democrático. Al analizar el trámite se garantiza entonces, que sea efectivamente el Gobierno, en cabeza del presidente, o excepcionalmente de su delegado, y el respectivo ministro del ramo, quienes objeten el proyecto de ley. Así mismo, es necesario garantizar que sean las mayorías en el Congreso las que decidan insistir en la promulgación, con posterioridad a la realización de un debate público e informado acerca de las razones que justifican la insistencia desde el punto de vista constitucional.

Por otra parte, el estudio del trámite se justifica porque la Constitución establece reglas de procedimiento específicas, y dispone consecuencias concretas en relación con algunos vicios en el trámite de las objeciones. Así, por ejemplo, el inciso 2º del artículo 166 de la Carta Política ordena al Presidente sancionar y promulgar el proyecto de ley cuando no proponga las respectivas objeciones dentro del término previsto en el primer inciso de dicho artículo. De tal modo, es necesario concluir que el constituyente, consciente de que las objeciones presidenciales plantean una tensión entre órganos elegidos democráticamente, dispuso una serie de reglas específicas para canalizar dichas tensiones por la vía institucional.

4. En esa medida, le corresponde a esta Corporación garantizar el cumplimiento del trámite de las objeciones gubernamentales, únicamente para asegurar que una situación de desacuerdo entre las ramas del poder se canalice por las vías que definió la Constitución. Por lo tanto, antes de abordar el problema jurídico que suscitan las objeciones gubernamentales objeto de estudio, esta Corporación abordará el examen formal de la presentación de las objeciones gubernamentales y su trámite en las cámaras del Congreso de la República. Posteriormente, la Corte entrará a estudiar las objeciones formuladas por el Gobierno contra el artículo 2º del proyecto de ley. Pasa entonces la Sala a realizar el control del procedimiento por medio del cual fue presentada la objeción y aprobada la insistencia respecto del proyecto de ley objetado en el Congreso.

5. El Secretario General del Senado envió el proyecto de Ley para sanción presidencial mediante oficio del 21 de noviembre de 2013. Este fue recibido en el Departamento

Administrativo de la Presidencia el 26 de noviembre del mismo año (folio 18). Por su parte, el Ministro del Interior, actuando como delegatario de funciones presidenciales conforme al Decreto 2773 de noviembre 29 de 2013, envió las objeciones presidenciales al Presidente del Senado, el día 4 de diciembre de 2013. Es decir, las objeciones fueron devueltas a la Cámara de origen del proyecto, conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución, dentro del término de seis (6) días que fija el artículo 166 de la Carta.

6. Ahora bien, conforme al artículo 165 de la Constitución corresponde al Presidente devolver el proyecto a la Cámara de origen. Por lo tanto, en cuanto atañe a la devolución del proyecto de ley objetado por parte del Presidente, el trámite se ajusta a la Constitución.

7. El Senado designó al Senador Oscar Mauricio Lizcano Arango para elaborar y presentar el informe respecto de las objeciones gubernamentales. El informe fue presentado al Senado y publicado en la Gaceta del Congreso No. 27 de febrero 12 de 2014, con lo cual se le da la publicidad necesaria a los argumentos que sustentan la decisión de no acoger las objeciones, que es necesaria para el debate y posterior decisión en el Senado. Posteriormente, el 27 de mayo de 2014 se anunció el debate en la Sesión Plenaria, tal como consta en la página 12 de la Gaceta del Congreso No. 273 en que se publicó el Acta No. 54 de Plenaria, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución. Finalmente, el debate fue realizado y el informe aprobado mediante una votación nominal y pública, con el voto favorable de 51 senadores, conforme consta en el Acta No. 55, que aparece en las páginas 47 y 48 de la Gaceta del Congreso No. 298, de junio 17 de 2014. Por lo tanto, el trámite de la aprobación del informe en Senado cumple con los mandatos constitucionales en cuanto se refiere a las reglas constitucionales, con respecto a la mayoría necesaria para insistir en considerar infundadas las objeciones gubernamentales.

8. En la Cámara de Representantes se designó al representante Juan Felipe Lemos Uribe para presentar el informe sobre las objeciones gubernamentales. Dicho informe fue presentado y publicado en la Gaceta del Congreso No. 289 de junio 16 de 2014. El debate fue anunciado en la Plenaria No. 280 de la Cámara del 17 de junio de 2014. El informe fue debatido y aprobado mediante votación pública y nominal por 88 votos a favor, en Sesión Plenaria No. 281 de junio 18 de 2014, conforme aparece en las páginas 33 a 34 de la Gaceta del Congreso No. 336, de julio 8 de 2014. De tal modo, la Corte observa que la aprobación del informe en la Cámara de Representantes también se realizó conforme a las reglas constitucionales aplicables al trámite de objeciones gubernamentales. Por lo tanto, concluye que el trámite se llevó a cabo en debida forma, y pasa a estudiar de fondo las objeciones presidenciales.

C. Planteamiento del Problema Jurídico

9. Recapitulando respecto de los fundamentos de las objeciones en el presente caso, el Gobierno argumenta que el Congreso invadió su ámbito de competencia en cuanto a la iniciativa para decretar gasto público. Aduce que el verbo rector utilizado en la disposición objetada, “deberá”, comporta una orden exigible del Gobierno y por lo tanto resulta inconstitucional. Las dos cámaras del Congreso y el Procurador solicitan declarar infundadas las objeciones, pues consideran que tal artículo no invade la competencia del Gobierno en

materia de iniciativa del gasto, ya que no constituye una orden para apropiar recursos públicos en una ley de presupuesto.

En virtud de los argumentos de las partes, el problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente:

¿Viola la iniciativa gubernamental en materia de gasto público una disposición en la que el Congreso establece que el Gobierno debe contribuir con un gasto determinado sin ordenarle hacer la apropiación respectiva en la ley de presupuesto?

Este problema jurídico ha sido planteado y resuelto en idéntico sentido en innumerables ocasiones por la Corte Constitucional, particularmente al momento de resolver las objeciones presidenciales planteadas por el Gobierno nacional.[1] Por lo tanto, son suficientes unas breves consideraciones para reiterar, una vez más, lo que esta Corporación ha sostenido sistemáticamente en situaciones similares.

D. Breves Consideraciones para Declarar Infundadas las Objeciones Gubernamentales

10. Desde hace más de veinte años la Corte ha venido sosteniendo reiterada y sistemáticamente que, conforme al principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso puede decretar gasto público. La Constitución establece como principio general la iniciativa del Congreso para legislar sobre cualquier materia. Aunque existen algunas excepciones a dicho principio general, las mismas deben interpretarse de manera restrictiva. Es decir, como en virtud del principio democrático el Congreso representa la voluntad popular, aquellas materias legislativas que requieren iniciativa del Gobierno están taxativamente enunciadas en la Constitución.

Al resolver unas objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”, la Corte explicó el tema de la siguiente manera:

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

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

“Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.” (resaltado fuera de texto original) Sentencia C-409 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En la mencionada sentencia, la Corte pasa a continuación a enunciar cuáles son esas materias en relación con las cuales la Carta Política exige que exista iniciativa gubernamental. Al hacerlo, explica también que, aun cuando algunas de las materias enunciadas comportan gasto público, de ninguna manera puede concluirse que el constituyente limitó la iniciativa del Congreso con respecto a todas aquellas leyes que pueden llegar a representar un gasto. En este punto vale la pena reiterar que el conjunto indeterminado de leyes que no fueron enunciadas expresamente por el constituyente, pero que pueden llegar a representar gasto, requieren para ello que se incorpore la respectiva partida en la ley de apropiaciones. De lo contrario, no representan un gasto. Al respecto, la Corte continúa diciendo:

“Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP art. 150-9); presupuesto general de la Nación (CP art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

“Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.” (resaltado fuera de texto original) Sentencia C-409 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

11. De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto:

“Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante,

este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto – a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

12. Ahora bien, según la interpretación del Gobierno, el solo carácter imperativo del verbo rector de la norma objetada conduce a que se trate de una orden del Congreso que le resulta exigible, y por lo tanto, resulta inconstitucional. Para fundamentar dicha posición, el Gobierno cita un aparte específico de la Sentencia C-373 de 2010 de esta Corporación, que dice:

“De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, 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 en el cual es inexecutable, “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 para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima” Sentencia C-373 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa)

En dicha ocasión, la Corte también decidió acerca de unas objeciones presidenciales formuladas porque el Gobierno consideró que un proyecto que cambiaba la denominación del aeropuerto El Dorado, daba una orden de gasto al Gobierno nacional. Sin embargo, salta a la vista que la cita resulta descontextualizada y la mencionada Sentencia no constituye un precedente directamente aplicable en el presente caso, pues en tal oportunidad la Corte también encontró infundadas las objeciones. Sin embargo, la Corte no las consideró infundadas porque el verbo utilizado no fuera imperativo, sino porque no encontró que en el proyecto de ley hubiera una disposición que ordenara gasto público alguno..[2] Por el contrario, la Corte en dicha oportunidad dijo:

“La Corte observa que en el proyecto objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto. Contrario de lo que afirma el Gobierno Nacional, en los términos utilizados por el legislador no se observa tal orden sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, no se configura motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del proyecto objetado.” (resaltado fuera de texto original) Sentencia C-373 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa)

13. La cita hecha por el Gobierno de la Sentencia C-373 de 2010 corresponde a un recuento exhaustivo y sistemático de la jurisprudencia constitucional en materia de iniciativa del gasto realizado por la Corte en dicha oportunidad. Sin embargo, no era en estricto sentido parte de la ratio decidendi de la decisión adoptada en aquella ocasión. Dentro de la “línea jurisprudencial” a la que hace alusión el aparte citado por el Gobierno

resulta especialmente relevante la Sentencia C-197 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), ya que en dicha ocasión la Corte sí declaró fundadas las objeciones planteadas por el Gobierno.

Más aun, en aquella ocasión el proyecto de ley objetado utilizó el imperativo “asignará” como verbo rector. Sin embargo, la decisión de la Corte en esa Sentencia no tuvo como fundamento el carácter imperativo del verbo utilizado por el legislador, como pareciera desprenderse del aparte jurisprudencial citado por el Gobierno en su escrito de objeciones. La decisión adoptada por la Corte en aquella oportunidad se fundamentó en el hecho de que el proyecto de ley analizado le estaba dando una orden al Gobierno para asignar los recursos necesarios en la Ley de Presupuesto para realizar una serie de obras públicas. Más aun, la Corte revisó el resto del articulado del proyecto y no encontró un indicio de que se tratara en realidad de una autorización del Congreso hacia el Gobierno, permitiéndole, o facultándolo para hacer las apropiaciones respectivas. Para adoptar la decisión de declarar fundadas las objeciones, la Corte dijo:

“El proyecto, en ninguna otra parte de todo su articulado morigeró el carácter imperativo de la expresión asignará, que permita deducir que la intención del legislador fue simplemente la de autorizar un gasto, por lo cual a pesar de que el Congreso, al responder a las objeciones presidenciales, insiste en que “en manera alguna ha pretendido invadir la distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley orgánica”, ni impartir un mandato imperativo al Gobierno, la Corte encuentra que el resultado final del trabajo legislativo constituye una orden impartida al Gobierno Nacional, que como tal contradice las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones.” (resaltado fuera de texto original) Sentencia C-197 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

14. La Sentencia C-197 de 2001, por su parte, cita otro precedente, la C-360 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) en la que ya se habían establecido los mismos parámetros de análisis constitucional en estos casos. En esta sentencia, el Congreso también utilizó un imperativo como verbo rector, de hecho también utilizó la expresión “asignará”. Más aun, las disposiciones objetadas del proyecto de ley utilizaban la expresión “aprópiase dentro presupuesto” (sic). Sin embargo, aun a pesar del tenor literal del artículo objetado, la Corte declaró infundada la objeción presidencial. Tal como ocurre en el presente caso, en aquella oportunidad el artículo siguiente del proyecto, que no fue objetado por el Gobierno, disponía que “El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente Ley.” Por lo tanto, la Corte concluyó que a pesar de existir un error de técnica legislativa, se trataba en realidad de una autorización al Gobierno para apropiarse los recursos, y no de una orden. Adicionalmente, la Corte explicó de manera clara y precisa que el factor determinante para establecer si el Congreso ha vulnerado la iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo rector de la disposición objetada. Por el contrario, dijo –en el mismo sentido que la C-197 de 2001 – que para determinar si el Congreso está invadiendo la órbita de iniciativa gubernamental en materia de gasto es necesario analizar la ley en su conjunto. Dijo al respecto:

“El verbo rector de la disposición estudiada remite no a la acción de decretar el gasto, sino a la de apropiar los recursos en el presupuesto de gastos. En tales condiciones surge la duda sobre el significado deóntico de la citada disposición. 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.

“No obstante, la confusión que plantea la expresión “aprópiase”, se resuelve apelando al sentido global del proyecto de ley y, especialmente, a lo dispuesto en el artículo 3 del mismo. En efecto, en la mencionada norma se señala:

‘ARTICULO TERCERO: El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente Ley.’

15. Del estudio sistemático de los anteriores precedentes se deduce que el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público.

16. En virtud de lo anterior, es preciso concluir que la disposición objetada en el presente caso no tiene el alcance de constituir una orden para que el Gobierno Nacional incluya, año tras año, una partida en las leyes de apropiaciones para “contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio” mientras se lleve a cabo dicho carnaval. La utilización del verbo imperativo “deberá” no tiene en sí misma dicho alcance. Nada en la disposición objetada indica que ese fuera el alcance que le quiso dar el Congreso. Por el contrario, como lo sostienen los informes de Senado y Cámara, y lo reitera en su concepto el Procurador, el artículo 3º del proyecto autoriza al Gobierno para efectuar las respectivas apropiaciones.[3] Esta posibilidad de que el Congreso autorice al Gobierno nacional para establecer las partidas respectivas en la ley de apropiaciones también ha sido avalada por esta Corporación.[4] Por lo tanto, en el presente caso también habrán de declararse infundadas las objeciones gubernamentales.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS, y dar continuidad al trámite de las Objeciones Gubernamentales de conformidad con lo establecido en el numeral cuarto del Auto de Sala Plena A-231, del 30 de julio de 2014.

Segundo.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 2º del proyecto de ley No. 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones.”

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, únicamente en relación con la objeción analizada, el artículo 2º del proyecto de ley No. 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones”

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrado

Magistrada (e)

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Ver Sentencias: C-057 de 1993 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez), C-360 de 2004 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-490 de 2004 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-343 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-360 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-324 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-197 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-782 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-486 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba

Triviño), C-399 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1047 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1113 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-500 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-729 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-874 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-072 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-856 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-929 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-502 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-315 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-616 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-731 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1197 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-1200 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-015A de 2009 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-286 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-290 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-373 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-441 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-506 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-662 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-850 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-238 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-373 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), C-325 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-700 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-767 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), y C-866 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[2] El texto objetado en aquella oportunidad, disponía:

“PROYECTO DE LEY NUMERO 253 de 2009 SENADO,

374 DE 2009 CAMARA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1º. Adicionar un artículo 16 de la ley 75 de 1989[2] cuyo texto es:

“Artículo 16. Como homenaje a la memoria de Luís Carlos Galán Sarmiento en el vigésimo aniversario de su fallecimiento el aeropuerto internacional de Bogotá D. C. se llamará “Aeropuerto Internacional “Luís Carlos Galán Sarmiento”.

“Artículo 2º. El artículo 16 de la Ley 75 de 1989 cambiará su numeración y corresponderá al artículo 17 a partir de la vigencia de la presente ley.

“Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su publicación.”

[3] El artículo 3º del Proyecto dispone: “Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales del orden de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), a fin de contribuir a la financiación del Carnaval de Riosucio.”

[4] En este sentido, ver Sentencias citadas en Supra Nota 1.