

Sentencia C-929/06

OBJECION PRESIDENCIAL-Término de dos legislaturas/OBJECION PRESIDENCIAL-Término constitucional para pronunciamiento del Congreso

Desde la Sentencia C-068 de 2004, y en repetidas oportunidades, la Corte Constitucional ha señalado que para el trámite de las objeciones presidenciales las cámaras legislativas cuentan con un término máximo de dos legislaturas, contado a partir de la formulación de las objeciones. Sin embargo, contrariamente a lo expresado por el señor Procurador en su concepto, en el presente caso las cámaras legislativas obraron dentro del término de que disponían para decidir sobre las objeciones, como quiera que éstas fueron radicadas en la Presidencia de la Cámara de Representantes el 25 de julio de 2005, por consiguiente, las cámaras legislativas contaban con la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2005 y el 20 de junio de 2006, y la siguiente, la que se extiende entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de junio de 2007, para el trámite de las objeciones. De este modo, como los informes sobre las objeciones fueron presentados y aprobados, en la Cámara de Representantes el 15 de octubre de 2005, y en el Senado de la República el 6 de septiembre de 2006, el trámite se surtió dentro del término previsto por la jurisprudencia constitucional para el efecto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEBATE PARLAMENTARIO-No juzgamiento de calidad y suficiencia

OBJECION PRESIDENCIAL-Sometimiento del proyecto objetado a segundo debate

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Requisito de incluir los costos fiscales y la fuente de ingresos en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-No exigibilidad de dicho requisito porque para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley no había sido expedido el marco fiscal de mediano plazo/MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Referente para el análisis del impacto fiscal de proyecto de ley que ordena gasto u otorga beneficio tributario/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Infundada porque Marco Fiscal de Mediano Plazo no existía cuando se radicó proyecto de ley/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-No exigibilidad del análisis del impacto fiscal

Desde el momento en que fue radicado el proyecto de ley y hasta su aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes, inclusive, no existía Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que no requería cumplir con el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Sobre el particular observa la Corte que el año comprendido entre el 9 de julio de 2003, fecha de vigencia de la Ley 819, y el 15 de junio de 2004, límite máximo para que el gobierno presentase el marco fiscal de mediano plazo previsto en su artículo 1º, o, más precisamente, el 11 de junio de 2004, fecha en la cual efectivamente dicho marco se presentó a consideración del Congreso de la República, debe tenerse como un año de transición, como quiera que, no obstante que ya la Ley 819 se encontraba vigente, el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en su artículo 7º no resultaba exigible para los proyectos de ley que se hubiesen radicado antes de la última de las referidas fechas. Es claro que, a partir de la fecha en la que por primera vez se presentó el marco fiscal de mediano plazo, en lo sucesivo, todos los proyectos de ley que comporten ordenación de gasto o beneficios tributarios, tendrán un marco fiscal de mediano plazo de referencia, y estarán, por consiguiente, sujetos al requisito del análisis de impacto fiscal, desde la exposición de motivos y en las sucesivas ponencias. De este modo, como en el presente caso, según se ha establecido por la Corte, no era necesario que el proyecto de ley cumpliera con el requisito impuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, cuya omisión daba piso a las objeciones del Gobierno Nacional, las mismas habrán de declararse infundadas.

Referencia: expediente OP-092

Asunto: Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil seis (2006)

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

Mediante oficio del quince de septiembre del año en curso y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, la Presidenta del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”, el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en esta Corte como el expediente OP-092 el día cuatro (4) de octubre de 2006.

En Sentencia C-857 de 2006 la Corte resolvió declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”, debido a que el Congreso de la República habría excedido el término de dos legislaturas disponible para el trámite de la insistencia y, en consecuencia, habría violado el artículo 162 de la Constitución. Sin embargo, mediante Auto 305 de noviembre 8 de 2006 se declaró la nulidad de la Sentencia C-857 de 2006 y se dispuso que se presentase nuevo proyecto para fallo.

1. Trámite legislativo del proyecto objetado

Del trámite que surtió el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara en el Congreso de la República, se señalan los siguientes hechos en razón a su relevancia para el estudio de la objeción presidencial:

1.1. El proyecto fue presentado por el Representante a la Cámara Teodolindo Avendaño Castellanos el 12 de noviembre de dos mil tres 2003 y repartido por la Presidencia de la Cámara de Representantes a la Comisión Cuarta (IV) Constitucional Permanente para lo de su competencia. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 595 de 18 de noviembre del mismo año.

1.2. El 10 de junio de 2004 fue aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

1.3. Posteriormente, fue aprobado en segundo debate sin modificaciones en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 10 de noviembre de 2004 y remitido al Senado de la República.

1.4. Una vez el proyecto fue remitido al Senado de la República, la Presidencia de esa Cámara repartió el proyecto a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente para lo de su competencia. El día 04 de mayo de 2005 éste fue aprobado en primer debate por la citada Comisión sin modificaciones.

1.5. Mediante memorial de mayo 25 de 2005, dirigido al Presidente del Senado de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó los reparos constitucionales que ahora sirven de fundamento a la objeción presidencial que se examina, en contra del proyecto de ley 162/03 Cámara y 172/04 Senado.

1.6. El día 20 de junio de 2005 el proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

1.7. La Presidenta de la Cámara de Representantes, mediante oficio de julio 5 de 2005, envió el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

1.8. La Presidencia de la República recibió el proyecto el 18 de julio de 2005 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia del Senado de la República el 26 de julio del mismo año sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de inconstitucionalidad.

1.9. La comisión accidental designada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentó informe a través del cual solicitó rechazar las objeciones presidenciales presentadas. Dicho informe fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de octubre de 2005.

1.10. De igual forma, la comisión accidental designada por la mesa directiva del Senado de la República para el efecto, presentó informe mediante el cual propuso declarar infundadas las objeciones presentadas por la Presidencia de la República al proyecto de ley. El día 6 de septiembre del año 2006 el referido informe fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado.

1.11. El 12 de septiembre del presente año la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones declaradas infundadas por el Congreso.

2. Texto del proyecto objetado

El siguiente es el texto del proyecto objetado:

“PROYECTO DE LEY 172 DE 2004 SENADO, 162 DE 2003 CÁMARA

‘Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación.’

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La República de Colombia y el Congreso de Colombia, se vinculan a la celebración del centenario de la fundación del municipio de Caicedonia en el departamento del Valle del

Cauca, que se cumplen el tres (3) de agosto de 2010.

Artículo 2º. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales que se requieran para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de Caicedonia, así como para la ejecución de las obras de infraestructura de interés social que se requieran, entre las que se encuentran:

Remodelación Parque El Carmen	\$717.833.414	
Reposición alcantarillado de la carrera 15 entre calles 2 y 18		\$550.416.124
Reposición alcantarillado de la carrera 16 entre calles 1ª y 19		\$605.915.043
Terminación polideportivo de la ciudadela	\$525.347.530	
Homogenización de andenes en la calle 6ª entre carreras 9 y 14		\$95.000.000
Homogenización de andenes en la carrera 14 entre calles 12 y 18		\$135.000.000
Construcción de andenes en la carrera 9ª entre calles 6 y 12		\$25.000.000
Reconstrucción pisos andenes y muretes parque Daniel Gutiérrez y Arango		\$161.000.000
TOTAL	\$2.815.512.111	

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 3º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento del Valle del Cauca y/o el municipio de Caicedonia.

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

II. OBJECIONES DEL GOBIERNO

Mediante comunicación de julio 26 de 2005, el Gobierno devolvió al Congreso de la

República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Proyecto de Ley N° 162/03 Cámara y 172/04 Senado, con objeciones de inconstitucionalidad.

Los reparos hechos por el Gobierno se refieren específicamente a la violación parcial del artículo 151 de la Constitución Política. En el escrito correspondiente, expresa que si bien el Congreso de la República tiene la potestad de decretar el gasto público, lo cierto es que dicha atribución debe ejercerse con sujeción a lo dispuesto en el Texto Superior y en la ley. En este sentido, cuando quiera que se trate de proyectos de ley que decreten o autoricen gasto, deberá efectuarse el correspondiente análisis del impacto fiscal que establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma de carácter orgánico que “condiciona la expedición de las leyes que autorizan gasto”.

De tal forma que, como quiera que el presente proyecto de ley en su artículo 2º autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales requeridas para la ejecución de algunas obras de infraestructura en el municipio de Caicedonia -con el objeto de conmemorar el centenario de su fundación-, el legislador debió incluir, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite al mencionado proyecto, el análisis de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento que demanden las obras señaladas en el mismo, tal y como lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Expresa el gobierno que el análisis de impacto fiscal debe hacerse a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministerio de Hacienda y Crédito presentó a las comisiones económicas del Congreso de la República el 11 de junio de 2004 a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. A partir de la expedición de dicho Marco, agrega, todos los proyectos de ley que autoricen gasto deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conclusión que infiere el Gobierno a partir de lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre el tema¹.

Finalmente, en el escrito de objeciones presidenciales se resalta el hecho de que, a su juicio, en este proyecto de ley el legislador “se limitó a cuantificar el valor de las obras a ejecutar, sin incluir la fuente de ingreso adicional para financiarlos ni el análisis de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo”, lo que implica que no se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, legislación de carácter orgánico que, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, sujeta el ejercicio de la actividad legislativa².

III. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

3.1. La Comisión Accidental que se integró en el Senado de la República para rendir informe respecto de las objeciones presidenciales, propuso declararlas infundadas, propuesta que fue aprobada por la plenaria del Senado en la sesión celebrada el 6 de septiembre de 2006.

En el informe de la Comisión Accidental se expresa que la objeción de inconstitucionalidad parcial se produce por “[p]resunta violación del artículo 151 de la Constitución Política”. A renglón seguido se manifiesta que “[n]o se acepta el concepto de vulneración del artículo referido como argumento central de la objeción por inconstitucionalidad parcial, puesto que esto significa trasgresión a la ley superior, lo cual no refleja para este caso específico, bajo ningún punto de vista, el espíritu del legislador que para estos casos es de vital importancia saber interpretar”.

Agrega el informe que resulta de particular interés para efectos del asunto, “... reiterar la doctrina establecida por la Corte Constitucional, en la cual se determina que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la nación.” Y que, “[s]implemente 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.”

A continuación en el informe se transcriben in extenso apartes de la Sentencia C-490 de 1994, en los cuales la Corte Constitucional se pronuncia sobre la reserva de iniciativa del gobierno para ciertas leyes y puntualiza que la misma no se predica de una manera general sobre todas las leyes que tengan la virtualidad de generar gastos públicos.

Con posterioridad, en el informe se realizan citas de diversas sentencias proferidas por la Corte Constitucional, las que -debe señalarse- no se encuentran debidamente diferenciadas del resto del documento, ni precedidas por los correspondientes signos de puntuación, por lo que la lectura del informe no permite establecer con claridad el objetivo perseguido con la referencia a estos apartes jurisprudenciales, ni el contenido de las sentencias citadas. No obstante lo anterior, sería posible concluir que tales citas se orientan a establecer que, de acuerdo con la jurisprudencia, el Congreso no puede, mediante una ley de iniciativa parlamentaria, ordenar la inclusión de ciertas partidas de gasto en el Presupuesto, pero que sí puede autorizar que ello se haga así.

Continúa el informe señalando que “... en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se

ha ocupado de analizar tanto el alcance de la iniciativa Legislativa como el principio de legalidad en materia de gasto público.”

Se expresa, finalmente, en el informe que, “[p]or lo explicado anteriormente, y lo anotado en la presente y las definiciones transcritas hasta el momento, no se puede aceptar que haya vulneración de la Carta Política, pues, como se dijo anteriormente, esto significa transgresión de la Ley superior, la cual no sucede, bajo ningún punto de vista, en el espíritu del legislador. Tampoco se puede decir que se esté desconociendo la estructura del estado, o que el congreso este usurpando esferas o funciones que no le corresponden.”

Con base en esas consideraciones, el informe concluye proponiendo “...al Honorable Senado de la República declarar infundadas las objeciones de la presidencia de la República al proyecto de Ley No. 172 de 2004 Senado, 162 de 2003 Cámara ‘por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la nación y el congreso de la República al primer centenario de su fundación’.”

3.2. Por su parte, Comisión Accidental que se integró en la Cámara de Representantes para rendir informe de las objeciones presidenciales al proyecto de ley bajo estudio, solicitó rechazarlas e insistir en la constitucionalidad del referido proyecto.

De acuerdo con el informe, en las objeciones, como único cargo, se plantea la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución Política, porque no obstante que se reconoce por el Presidente la potestad del Congreso de la República para decretar gasto público, se señala en el escrito de objeciones que “... tal atribución debe ejercerla conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley...” y que “... los proyectos de ley que decreten o autoricen gasto deberán cumplir con el análisis del impacto fiscal señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma de carácter presupuestal y de naturaleza orgánica, de las previstas en el artículo 151 de la Constitución Política, que condicionan la expedición de leyes que autorizan gasto.” (negrilla agregada en el informe de la Cámara).

En este contexto, para la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes la solución de este interrogante implica efectuar dos precisiones fundamentales:

- En primer lugar, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del proyecto de ley objetado, con éste lo que se busca es autorizar al Gobierno para incluir una serie de partidas en el Presupuesto General de la Nación.

Así, es necesario diferenciar entre aquellas leyes que autorizan al Gobierno para realizar algún gasto y las que lo conminan a hacerlo, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, cuando la ley de que se trate se limita a decretar un gasto, debe entenderse que se trata de una habilitación para que el Gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto y, en consecuencia, ello no puede calificarse de inconstitucional. Para fundamentar su afirmación, en el informe los Representantes citan las sentencias C-324 de 19973 y C-729 de 20054, mediante las cuales la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso tiene la facultad de aprobar leyes que comporten gasto público, siempre que se respete la potestad que se encuentra en cabeza del Gobierno de decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo que el juicio de constitucionalidad en estos casos 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 al eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto’ evento en el cual es perfectamente legítima”5.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para el caso concreto, en el informe se concluye que, como quiera que el presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar al Gobierno para que, como y cuando lo estime conveniente, incluya las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de Caicedonia en el proyecto de ley de presupuesto anual, el Congreso de la República no estaba en la obligación de realizar el análisis de ingresos adicionales ni en la exposición de motivos ni en las ponencias que se presentaron durante el trámite del proyecto, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ya que el análisis del gasto fiscal únicamente es exigible cuando quiera que se trate de proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios.

- En segundo término, precisan que el proyecto de ley objetado establece que, en razón a la autorización aprobada por el Congreso de la República, el Gobierno podrá incluir las partidas en el proyecto de presupuesto que estime conveniente, por lo que no se justifica la afirmación del Gobierno en el sentido de considerar que los ponentes debieron incluir la fuente de ingreso adicional con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Tercera de la Cámara el 11 de junio de 2004, toda vez que, por un lado, en este proyecto no se ordena ningún gasto y, por el otro, el Legislador no estableció en ningún artículo del referido proyecto que era forzoso incluir las partidas necesarias para la ejecución de las obras de infraestructura señaladas en el proyecto de presupuesto de algún año en específico, lo que de contera implica que no se pueda exigir que para la aprobación del proyecto de ley el Congreso debiera sujetarse al Marco Fiscal expedido para el año 2005, ya que, por tratarse de una autorización de gasto y no de una conminación a efectuar el mismo, es el Gobierno quien definirá, cuando lo estime conveniente, en que proyecto de presupuesto incluirá las partidas respectivas.

Por las razones anteriormente expuestas, en el informe realizado por la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes se concluye que deben rechazarse las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de hacer efectivo el derecho ciudadano de impugnación y defensa, consagrado en el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución Política, el Magistrado Sustanciador, mediante auto de seis de octubre de 2006, ordenó fijar en lista durante el término de tres días el proyecto de ley objetado y poner a disposición de los ciudadanos una copia del expediente para que pu-diera ser consultado. El término concedido venció y no fue presentado ningún escrito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante el concepto No. 4182 enviado a esta Corporación el 12 de octubre de 2006, solicitó declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley en revisión por violación de los límites temporales que tiene el Congreso de la República para insistir en las objeciones presidenciales.

Afirma el Ministerio Público que el Congreso de la República incurrió en una irregularidad en el trámite del proyecto de ley objeto de estudio, que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, comporta una violación del artículo 162 de la Constitución Política, toda vez que, en su criterio, las Cámaras Legislativas desconocieron los límites temporales establecidos en el Texto Superior para pronunciarse respecto de las objeciones presidenciales, ya que -tal como lo establece el artículo constitucional citado- ningún proyecto de ley podrá tener un trámite que exceda de dos legislaturas, término que “empieza a contarse a partir del momento en que el Presidente de la República objeta el respectivo proyecto de ley”.

En el presente caso, el señor Procurador sostiene que las objeciones presidenciales fueron presentadas el 25 de mayo de 2005, es decir, en la legislatura del 20 de julio de 2004 al 20 de julio de 2005, mientras que los informes de las comisiones accidentales conformadas por

las Cámaras Legislativas para resolverlas fueron radicados en las plenarios los días 13 de septiembre de 2005, en el caso de la Cámara de Representantes y 13 de junio de 2006 en el Senado de la República. Finalmente, éstos fueron aprobados el día 11 de octubre de 2005 por la plenaria de la Cámara y el 7 de septiembre de 2006 por el Senado⁶, esto es, en la legislatura del 20 de julio de 2006 al 20 de julio de 2007.

De lo anterior se desprende, en criterio del Ministerio Público, que entre el momento en que se presentaron las objeciones presidenciales y la fecha en que éstas fueron estudiadas por el Congreso de la República transcurrieron tres legislaturas, situación que comporta una vulneración del artículo 162 de la Constitución Política, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Corte⁷, y que genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley sub examine. Por presentarse esta situación, a juicio del Procurador no es necesario que ese Despacho se refiera específicamente a la objeción presidencial presentada por vulneración del artículo 151 de la Carta.

Adicionalmente, el representante del Ministerio Público llama la atención respecto de la “falta de suficiencia y de pertenencia de los argumentos expuestos por las cámaras legislativas para insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley analizado”, ya que, a su juicio, en el informe presentado por la Comisión Accidental del Senado de la República no se hace ninguna alusión específica al contenido de la objeción presidencial, sino que simplemente los senadores designados se limitan a transcribir apartes de sentencias de la Corte Constitucional respecto de la iniciativa en materia de proyectos de ley de gasto público, tema que no tiene ninguna relación con el problema jurídico planteado por la objeción. De la misma manera, afirma que en el escrito la Comisión se limitó a “reproducir” argumentos que fueron expuestos en otras ocasiones y que resultan del todo impertinentes para la solución del caso concreto.

En este orden de ideas, el concepto presentado por el Ministerio Público termina por enfatizar en la necesidad de que la insistencia que presente el Congreso durante el trámite legislativo, responda de manera consecuente con el alcance y la significación del procedimiento constitucional establecido para estos eventos.

En consecuencia, el señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación que declare fundada la objeción presidencial y que disponga la inexecutable del proyecto de ley objeto de estudio, con fundamento en las razones anteriormente expuestas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

2. Verificación del trámite de las objeciones al proyecto de ley

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En reiterada jurisprudencia la Corte ha precisado que el estudio de la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República no sólo versa sobre los asuntos materiales concernientes a los reproches que el Gobierno Nacional presenta, sino que también comprende el análisis del procedimiento impartido a las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él⁸. Por lo tanto, al examen material debe preceder la verificación del trámite impartido a las objeciones presidenciales para dilucidar si se ajusta a los preceptos que lo regulan.

2.1. Oportunidad de las objeciones

Dado que el proyecto de ley objetado contiene cuatro artículos, el Gobierno disponía de seis días para devolverlo con objeciones, pues ese es el término que el artículo 166 de la Carta le concede para tal fin, cuando el proyecto no consta “de más de veinte artículos”.

Puesto que el término constitucionalmente concedido para formular las objeciones se cuenta en días hábiles, en el asunto del que ahora se ocupa la Corte fue cumplido a cabalidad, por cuanto el Gobierno recibió el proyecto el 18 de julio de 2005 y lo devolvió objetado por motivos de inconstitucionalidad el día 26 del mismo mes y año.

2.2. Trámite del debate en las plenarios de senado y cámara

2.2.1. En criterio del Ministerio Público, debe declararse la inexecutable del proyecto de ley objetado, debido a que el trámite de las objeciones en el Congreso de la República excedió el término de dos legislaturas ordinarias que, de acuerdo con la jurisprudencia, resulta aplicable

para el efecto.

Sobre el particular observa la Sala que, efectivamente, desde la Sentencia C-068 de 2004⁹, y en repetidas oportunidades, la Corte Constitucional ha señalado que para el trámite de las objeciones presidenciales las cámaras legislativas cuentan con un término máximo de dos legislaturas, contado a partir de la formulación de las objeciones¹⁰. Sin embargo, contrariamente a lo expresado por el señor Procurador en su concepto, en el presente caso las cámaras legislativas obraron dentro del término de que disponían para decidir sobre las objeciones, como quiera que éstas fueron radicadas en la Presidencia de la Cámara de Representantes el 25 de julio de 2005, por consiguiente, las cámaras legislativas contaban con la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2005 y el 20 de junio de 2006, y la siguiente, la que se extiende entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de junio de 2007, para el trámite de las objeciones. De este modo, como los informes sobre las objeciones fueron presentados y aprobados, en la Cámara de Representantes el 15 de octubre de 2005, y en el Senado de la República el 6 de septiembre de 2006, el trámite se surtió dentro del término previsto por la jurisprudencia constitucional para el efecto.

2.2.2. De acuerdo con el artículo 167 de la Constitución, el proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate y la misma norma señala que cuando las objeciones son por motivos de inconstitucionalidad, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad.

2.2.2.1. En el presente caso, según constancia de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, en la sesión plenaria del 11 de octubre de 2005, fue considerado y aprobado el informe por medio del cual se rechazan las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 162 de 2003 Cámara - 172 de 2004 Senado, "Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación", previo su anuncio en la sesión plenaria de día 4 de octubre de 2005. A su vez, tal como se certifica por el Secretario General del Senado de la República, en la sesión del día 6 de septiembre de 2006, la plenaria de esa corporación aprobó el informe mediante el cual la comisión accidental designada para el efecto propuso declarar infundadas las objeciones presidenciales al mencionado proyecto de ley, previo el correspondiente anuncio en la sesión plenaria del 5 de septiembre de 2006.

2.2.2.2. Sobre este particular, el señor Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, expresa que en el informe de sustanciación de las objeciones presentado por la comisión accidental designada por el Senado de la República se aprecia una clara falta de

suficiencia y de pertinencia de los argumentos expuestos para insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley analizado, ya que en el mismo no se hace ninguna alusión específica al contenido de la objeción presidencial, sino que simplemente se limita a transcribir apartes de sentencias de la Corte Constitucional respecto de la iniciativa en materia de proyectos de ley de gasto público, tema que no tiene ninguna relación con el problema jurídico planteado por la objeción.

2.2.2.3. Es abundante la jurisprudencia de la Corte sobre el alcance del debate parlamentario, y en particular sobre el requisito de un mínimo de racionalidad deliberativa para que el mismo se entienda surtido en debida forma.

La discusión previa, es entonces, manifestación del principio democrático y se hace efectiva mediante el debate que, según los términos del artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, orgánica del reglamento del Congreso, consiste en "... el sometimiento a discusión de cualquier proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación ...". Ha señalado la jurisprudencia constitucional que someter a discusión implica dar la oportunidad de conocer el proyecto o proposición que va a ser objeto de análisis.

En materia de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad la Corte ha reiterado los anteriores criterios, pues la insistencia debe ser el fruto de la voluntad del Congreso y ha de estar suficientemente justificada. Ese mínimo de racionalidad deliberativa se configura a partir de la publicidad que se le dé a los informes sometidos a debate y de la adecuación del contenido del respectivo informe con los asuntos esgrimidos por el Gobierno al objetar.

No obstante lo anterior, tal como se ha señalado por la Corte, "[e]l control constitucional sobre las características del debate de ninguna manera comprende la calidad ni la suficiencia del mismo ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso. El respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate. El alcance del control constitucional se circunscribe a que se hayan cumplido las etapas que permiten debatir en las comisiones y en las plenarias un proyecto de ley y a que se reúnan los requisitos que propenden por asegurar un espacio de deliberación democrática." Esto es, cuando el debate haya sido efectivamente planteado en las cámaras legislativas, no cabe desconocer su existencia a partir de consideraciones sobre la suficiencia de las razones o la calidad de la argumentación.

2.2.2.4. En el presente caso observa la Corte que a las cámaras legislativas se presentaron por separado los correspondientes informes de sustanciación de las objeciones preparados

por las respectivas comisiones accidentales designadas para el efecto.

El informe con base en el cual se surtió el debate en la Cámara de Representantes, (1) presenta de manera clara y precisa el contenido de las objeciones del gobierno y de los supuestos fácticos que dieron lugar a ellas, (2) contiene unas consideraciones en las que, de manera expresa se presentan argumentos para desvirtuar esas objeciones, y, a partir de esos presupuestos, (3) se propone declararlas infundadas. Ello implica que en la Cámara de Representantes se cumplió a cabalidad el imperativo constitucional conforme al cual los proyectos de ley objetados por inconstitucionalidad deben regresar a las cámaras legislativas a segundo debate.

Observa la Corte que, por el contrario, tal como se pone de presente en el concepto del Ministerio Público, en el informe presentado por la comisión accidental del Senado de la República no se aprecia una clara congruencia entre las razones que se esgrimen para dar por infundadas las objeciones y el contenido de éstas. De esta manera, la mayor parte del informe del Senado se refiere a temas que de tiempo atrás han sido suficientemente definidos por la jurisprudencia constitucional, como son los relativos a la reserva de iniciativa en materia de leyes sobre gasto público, y la modalidad de autorización que deben revestir las leyes de iniciativa parlamentaria sobre esta materia, aspectos sobre los cuales, sin embargo no versaban las objeciones del Gobierno.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No obstante lo anterior, observa la Sala que es posible concluir que la decisión del Senado de la República, que de manera expresa rechaza las objeciones presentadas por el Gobierno, se sustenta en el hecho de que puesto que el proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para incluir unas partidas de gasto en el proyecto de ley de presupuesto, no se requeriría la evaluación de impacto fiscal prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual específicamente se refiere a los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios. Independientemente de la suficiencia de las razones, o de que la Corte comparta o no el criterio expresado por el Senado, lo cierto es que el planteamiento de dichas razones ante la plenaria, no obstante lo precario de su exposición, se considera suficiente para que se tenga por cumplido el requisito de someter nuevamente a segundo debate en la plenaria del Senado de la República el proyecto de ley objetado.

2.2.3. A partir de las anteriores consideraciones concluye la Corte que el Congreso de la República adelantó de manera adecuada y oportuna el trámite sobre las objeciones presidenciales de la referencia.

3. Examen material de las objeciones

3.1. El problema jurídico

Para el Presidente de la República el proyecto de ley objetado desconoce la Ley 819 de 2003 y, dado que se trata de una ley orgánica, de manera indirecta también el artículo 151 de la Constitución Política, por cuanto omitió parcialmente el requisito exigido por el artículo 7º, en concordancia con el artículo 1º de la misma Ley. Considera el Gobierno que el proyecto de ley no cumplió con las exigencias hechas por la ley orgánica, en la medida en que se limitó a cuantificar el valor de las obras a ejecutar, sin incluir la fuente de ingreso adicional para financiarlas, ni el análisis de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, que había sido presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 11 de junio de 2004.

El Congreso de la República, por su parte, insiste en la constitucionalidad del proyecto debido a que, como quiera que el mismo tiene por objeto autorizar al Gobierno para que, como y cuando lo estime conveniente, incluya las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de Caicedonia, el Congreso de la República no estaba en la obligación de realizar el análisis de ingresos adicionales, ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias que se presentaron durante el trámite del proyecto, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, puesto que el análisis de impacto fiscal únicamente es exigible cuando se trate de proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte habrá de establecer, en primer lugar, si la exigencia de un análisis de impacto fiscal prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se predica de un proyecto de ley que fue radicado antes de que el Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de la misma ley hubiese sido presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Congreso de la República.

3.2. El análisis de impacto fiscal de un proyecto de ley previsto en la Ley 819 de 2003

La Corte Constitucional ya se ha referido en diversas oportunidades al requisito de análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y de acuerdo con el cual “[e]n 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.” Tal como se ha señalado por la Corporación, de acuerdo con la ley, “antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de

Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto”.¹¹ De acuerdo con el artículo 7º de la Ley, para los referidos efectos,

“(…) 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 (sic) 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”.

Ha destacado la Corte que la norma orgánica exige (i) que el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios debe hacerse explícito en todo momento y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) que para cumplir con ese fin, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; y (iii) que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, tiene el deber de presentar un concepto sobre la consistencia de los informes efectuados, concepto que no puede ir en contravía con el Marco Fiscal y que debe publicarse en la Gaceta del Congreso.¹²

Ese requerimiento en el trámite legislativo tiene, como se ha puesto de presente por la Corte,

tres connotaciones importantes. Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley.¹³

Con base en las anteriores consideraciones ha concluido la Corte que cuando al iniciarse el trámite legislativo de un proyecto de ley no existe un Marco Fiscal al cual pueda sujetarse dicho proyecto, no es posible exigir el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y, por consiguiente, la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ha puntualizado la Corporación que la ley orgánica es clara y precisa al pretender que el procedimiento consagrado en el artículo 7º debe seguirse durante todo el trámite de la ley y que por ello en el inciso segundo de dicha norma se dispone que el señalamiento de los costos fiscales y de la fuente de ingreso generada para su financiamiento debe incluirse, tanto en la exposición de motivos del proyecto, esto es, desde su radicación en la Comisión correspondiente, como en las ponencias.¹⁴

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha expresado que si se tienen en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley.¹⁵

3.3. El caso concreto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el presente caso se tiene que el Marco Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el 11 de junio de 2004¹⁶ y fue estudiado y discutido durante la misma legislatura. A su vez, el proyecto de ley objeto de análisis fue radicado el 12 de noviembre de 2003 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, publicado el 18 de noviembre del mismo año y aprobado el 10 de junio de 2004 por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara y el 10 de noviembre de 2004 por la Plenaria de la Cámara de Representantes; el 4 de mayo de 2005 se aprobó en la Comisión Cuarta del Senado de la República y el 20 de junio del mismo año se aprobó en Plenaria de esa célula legislativa.

De lo anterior se colige que desde el momento en que fue radicado el proyecto de ley y hasta su aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes, inclusive, no existía Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que no requería cumplir con el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Sobre el particular observa la Corte que el año comprendido entre el 9 de julio de 2003, fecha de vigencia de la Ley 819, y el 15 de junio de 2004, límite máximo para que el gobierno presentase el marco fiscal de mediano plazo previsto en su artículo 1º, o, más precisamente, el 11 de junio de 2004, fecha en la cual efectivamente dicho marco se presentó a consideración del Congreso de la República, debe tenerse como un año de transición, como quiera que, no obstante que ya la Ley 819 se encontraba vigente, el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en su artículo 7º no resultaba exigible para los proyectos de ley que se hubiesen radicado antes de la última de las referidas fechas. Es claro que, a partir de la fecha en la que por primera vez se presentó el marco fiscal de mediano plazo, en lo sucesivo, todos los proyectos de ley que comporten ordenación de gasto o beneficios tributarios, tendrán un marco fiscal de mediano plazo de referencia, y estarán, por consiguiente, sujetos al requisito del análisis de impacto fiscal, desde la exposición de motivos y en las sucesivas ponencias.

De este modo, como en el presente caso, según se ha establecido por la Corte, no era necesario que el proyecto de ley cumpliera con el requisito impuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, cuya omisión daba piso a las objeciones del Gobierno Nacional, las mismas habrán de declararse infundadas y así se hará en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la

cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado AUSENTE CON PERMISO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado AUSENTE CON EXCUSA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2 En este punto y con relación a la naturaleza de las leyes orgánicas, el Gobierno cita la Sentencia C-892 de 2002, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

3 Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

4 Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia C-324 de 1997.

6 Cabe señalar que en su concepto, el señor Procurador, al referirse a los antecedentes del presente asunto señala que el informe de las objeciones presidenciales en el Senado de la República fue aprobado el día 6 de septiembre de 2006, y no el 7, fecha que se desprende “de las certificaciones secretariales que obran en las copias del expediente legislativo remitido al despacho del señor Procurador General de la Nación” .

7 El Procurador General menciona sobre el tema las siguientes sentencias de constitucionalidad: C-068, C-069, C-433 y C-885, todas ellas del año 2004.

8 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001. MP Marco Gerardo Monroy Cabra, C-070 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-819 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-531 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 M.P. Jaime Araujo Rentería. Salvamento de Voto M. Rodrigo Escobar Gil

10 Sobre el particular, en la Sentencia C-069 de 2004 se expresó: “... según lo ordenado por el artículo 162 superior, las cámaras cuentan con un término máximo de dos legislaturas para insistir frente a un proyecto objetado, término que se comienza a contar a partir de la formulación de las objeciones. Esto significa que para insistir, el Congreso cuenta con la terminación de la legislatura dentro de la cual el Presidente objeta, junto con la totalidad de la siguiente legislatura.”

11 Ley 819 de 2003, artículo 1.

- 12 Sentencia C-072 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- 13 Ibid.
- 14 Ver sentencias C-1113 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis, y C-072 de 2006
- 15 Sentencia C-072 de 2006
- 16 Gaceta del Congreso N° 399 del 2 de agosto de 2004.