Sentencia C-985/06

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite legislativo

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Finalidad

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales sobre cumplimiento

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No existe fórmula textual específica para realizar anuncio

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento

INFORME DE OBJECIONES-Aprobación por mayoría absoluta en votación ordinaria

INFORME DE OBJECIONES-Alcance del requisito de debida sustentación

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance de la fundamentación de insistencia por Cámaras

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes de los órganos legislativo y ejecutivo

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PROCESO PRESUPUESTAL-Autorización dada por el Congreso al Gobierno para incluir gastos

en ley anual de presupuesto no desconoce atribuciones ejecutivas en materia presupuestal

MUNICIPIO-Gastos que le corresponde realizar

GASTO PUBLICO-Prohibición de imponer al Ejecutivo incorporación en proyecto anual de presupuesto

SISTEMA DE COFINANCIACION-Concepto/OBJECION PRESIDENCIAL-Autorización al gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipio/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización de obras en municipio a través del sistema de cofinanciación

Los proyectos y servicios que son de competencia del municipio no pueden financiarse con partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de "apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación." Una lectura armónica del artículo 4° del proyecto de ley junto con lo dispuesto en el artículo 2°, no objetado, revela que la intención legislativa fue la autorizar la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las partidas necesarias para que la Nación participe en la cofinanciación de los proyectos y servicios a cargo del Municipio enumerados en el artículo 4°. Nótese cómo el legislador no autoriza a "financiar" a secas, sino que señala que la Nación a través de ciertas entidades "contribuirá" a financiar. A juicio de la Corte, esta última expresión permite hacer una interpretación armónica de los artículos 2° y 4° según la cual el legislador prevé la concurrencia o coparticipación de la Nación y el citado Municipio de Andalucía en la financiación de los gastos que ocasionará el desarrollo y ejecución de los programas y servicios enumerados en el artículo 4°. En esta lectura armónica dicho artículo 4° se ajusta a la Constitución y a la Ley orgánica 715 de 2001, en cuanto no vulnera la prohibición de que con cargo exclusivo al Presupuesto General de la Nación se financien proyectos o servicios asignados por dicha Ley orgánica a la competencia a los municipios. Como se hizo ver anteriormente al reiterar la jurisprudencia relativa al tema, la cofinanciación es un mecanismo que permite que se lleven a cabo transferencias financieras no obligatorias del Presupuesto General de la Nación al de las entidades territoriales, con miras a articular los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial. Así las cosas, el artículo 4° del Proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, interpretado armónicamente con el artículo 2° del mismo proyecto, tiene el alcance según el cual las partidas que el Congreso autoriza incluir en el Presupuesto General de la Nación forman parte de un mecanismo de cofinanciación, de manera que la Nación sólo contribuirá con parte de los gastos respectivos. En tal virtud, la Corte declarará que dicho artículo 4° se ajusta a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, y por lo tanto a los cánones 151 y 356, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD LATO SENSU-Normas que lo integran/LEY ORGANICA-Naturaleza jurídica y valor normativo/LEY ORGANICA-Forma parte del bloque de constitucionalidad lato sensu

Por cuanto la Ley 715 de 2001 es de naturaleza orgánica, a ella debe supeditarse el ejercicio de la actividad legislativa, pues así lo ordena directamente el artículo 151 superior. Específicamente, se trata de una ley orgánica de asignación de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, por lo cual cuando el Congreso expide leyes ordinarias, como lo es la naturaleza del proyecto de ley objetado, debe atenerse a lo dispuesto en ella so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Ciertamente, la Corte ha explicado que las leyes orgánicas, por su carácter supralegal proveniente de lo dispuesto por el artículo 151 superior, son parámetro para establecer la constitucionalidad de las leyes ordinarias, y en tal virtud conforman el bloque de constitucionalidad lato sensu.

Referencia: expediente OP-093

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca.”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) 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 recibido en la Secretaría General de esta Corporación el veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006), la Presidenta del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca”, en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad, las cuales fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente:

“LEY No._____

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“DECRETA:

“Artículo 1º . La Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en el Departamento del

Valle, con motivo de conmemorarse los 121 años de haber sido creado jurídicamente como Entidad Territorial del Departamento del Valle del Cauca, por tal fin exalta y reconoce las virtudes de sus habitantes y a quienes han contribuido al desarrollo de sus valores históricos, culturales y ecológicos.

“Artículo 2. La Nación a través de los Ministerios de cultura, Medio Ambiente y demás entidades del sector, contribuirán al fomento, internacionalización, promoción, protección, divulgación, financiación y desarrollo de los valores económicos, culturales, históricos y ecológicos que componen al Municipio de Andalucía.

“Artículo 3. A partir de la sanción de la presente ley, el Gobierno Nacional a través de los ministerios respectivos y Entidades Descentralizadas impulsarán la elaboración de un “plan estratégico” para Andalucía el cual permita proyectar de manera integral su desarrollo.

“Artículo 4. Autorízase al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las siguientes obras:

“A) Obtención Bus para el transporte escolar y actividades deportivas, recreativas y académicas;

“B) Terminación y construcción de la cubierta para la gradería del estadio Municipal (Daniel García Hernández);

“C) Dotación centro cómputo, audiovisuales y laboratorio inglés en la Casa de la Cultura;

“D) Terminación alcantarillado Corregimiento de Campoalegre;

“E) Reconstrucción del Monumento Nacional Estación del Ferrocarril;

“F) Construcción sede de discapacitados y pensionados.

“G) Construcción del centro microempresarial.

“Las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión, los cuales deberán ser previamente presentados por la gobernación del Departamento del Valle.

“Artículo 5. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

“EL PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

CLAUDIA BLUM DE BARBERI.

“EL SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“EL PRESIDENTA DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD

“EL SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

ANGELINO LIZCANO RIVERA.”

III. OBJECIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Mediante comunicación del veintidós (22) de junio de 2006, recibida en la Presidencia de la Cámara de Representantes el día 4 de julio del mismo año1, el Presidente de la República, con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló objeciones de inconstitucionalidad en contra del artículo 4° del Proyecto de Ley No. No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en

sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca".

La objeciones por inconstitucionalidad fueron las siguientes:

1. Financiación y ejecución de proyectos de inversión de competencia de los municipios.

Sostienen el señor presidente de la República y su ministro de Hacienda, que el artículo 4° del proyecto de ley adolece de vicios de inconstitucionalidad, por resultar contrario a lo dispuesto por los artículos 151 y 356, numerales 4 y 5, de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto dicho artículo 4° del proyecto incluye la autorización de la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de apropiaciones necesarias para el diseño y realización de obras que son de la competencia exclusiva del Municipio, conforme con las previsiones de la Constitución Política y del artículo 76 de la Ley orgánica 715 de 2001, sin que en el texto del proyecto de Ley se haya previsto un sistema de cofinanciación entre la Nación y los entes territoriales, en este caso el Municipio de Andalucía y el Departamento del Valle.

1.1 En lo relativo a la obtención de un bus para transporte escolar y actividades deportivas, recreativas y académicas, el escrito de objeciones recuerda que el numeral 3° del artículo 315 de la Carta faculta al alcalde para dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. En consonancia con lo anterior, el artículo 76.7.1 de la Ley 715 de 2001 dispone que compete al municipio "…las actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio, de donde se extrae que la compra de un bus con la finalidad indicada en el proyecto es de competencia del Municipio.

1.2 En lo concerniente a la terminación y construcción de la cubierta para la gradería del Estadio Municipal "Daniel García Hernández", el escrito de objeciones afirma que al tenor del artículo 76.7.1 de la Ley 715 de 2001, también esta atribución es de competencia del Municipio.

1.3 En cuanto a la dotación de un centro de cómputo, audiovisuales y laboratorio de inglés en la Casa de la Cultura, las objeciones presidenciales igualmente sostienen que esa atribución compete al Municipio, de conformidad con lo reglado por el artículo 76.8.2 de la Ley 715 de 2001.

1.4 Otro tanto sucede con la terminación del alcantarillado del corregimiento de Campoalegre, atribución que compete, dice el escrito de objeciones, al Municipio de Andalucía, de conformidad con lo prescrito por el artículo 76.1 de la Ley 715 de 2001.

1.5 Sobre la construcción de sede de discapacitados y pensionados, indica que esta competencia está enmarcada dentro del numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, pues este tipo de construcciones en el nivel municipal no son de competencia de la Nación.

1.6 Por último, en lo referente a la construcción de un centro micro empresarial, el Ejecutivo sostiene que esa atribución igualmente corresponde al Municipio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76.10.1 de la Ley 715 de 2001.

Como fundamento del vicio de inconstitucionalidad alegado respecto del artículo 4° del proyecto de Ley, el escrito de objeciones hace ver que conforme a lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución, "(e)l Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto del ejercicio de la actividad legislativa." Por su parte, los incisos 4 y 5 del artículo 356 de la Constitución Política disponen que "(l)os recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de todos los servicios y la ampliación de la cobertura. Teniendo en cuanta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios." (Negrillas del escrito de objeciones).

De la anterior normativa superior deduce el Gobierno que existen unas funciones y servicios que se encuentran radicados en cabeza de los departamentos, distritos y municipios, los cuales se financian con recursos del Sistema General de Participaciones; más concretamente, con el porcentaje de recursos que la Nación transfiere a estos entes territoriales, de manera que con recursos propios y transferidos se ejecutan las obras que la Constitución les haya asignado en forma exclusiva. En fundamento de esta afirmación el escrito recuerda lo reglado por el artículo 1° de la Ley 715 de 20012, y así mismo recuerda que según la misma Ley las obras que menciona el proyecto de ley objetado son de competencia de los municipios.

Adicionalmente, el Gobierno explica que sólo de manera excepcional se permite la intervención de la Nación en proyectos regionales, siempre que la norma que decreta el gasto prevea un sistema de cofinanciación, tal y como lo dispone el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales."

Recalca entonces el escrito de objeciones que el proyecto de ley no consagra la concurrencia de la Nación con el Municipio de Andalucía, sino que simplemente establece en el último inciso del artículo 4° que "(l)as apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión, los cuales deberán ser previamente presentados por la gobernación del Departamento del Valle", como si esta competencia fuera de la Nación. Concluye entonces que una ley ordinaria no puede decretar gastos a cargo de la Nación, para los mismos propósitos para los cuales la misma Nación le está transfiriendo a las entidades territoriales parte de sus ingresos, porque sería otorgar una doble asignación presupuestal para un mismo fin, lo cual contradice el inciso 5° del artículo 356 de la Constitución Política y el artículo 102 de la Ley orgánica 715 de 2001, de superior jerarquía a la ley ordinaria. De donde deviene, dice el Gobierno, que el artículo 4° del proyecto de ley es inconstitucional, por violar las citadas disposiciones, así como el artículo 151 superior.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Informe rendido por las comisiones accidentales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, designadas para estudiar las anteriores objeciones presidenciales.

1. Para insistir en la constitucionalidad del proyecto, y responder a las objeciones

presidenciales, las comisiones accidentales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes nombradas ad hoc adujeron en informe común, que fue publicado en la Gaceta del Congreso N° N° 351 de 6 de septiembre de 2006, página 8,3 los siguientes argumentos:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO

“La regla general en nuestro sistema constitucional de acuerdo con los artículos 345 y 346, es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional, el principio de legalidad establece que la Rama Legislativa como órgano de representación plural, puede decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable al principio democrático.

“En efecto se considera que no es cierto que quien fija las rentas y los gastos sean los gobiernos ya que la tradición jurídica ha sido la contraria, es decir, le ha correspondido al Congreso como órgano democrático y representativo, lo cual tiene su origen en el constituyente del año 1991.

“No hay impuestos sin representación y las políticas presupuestales de los gobiernos pasan por la aprobación del Congreso. Las leyes obligan, y las que ordenan gasto público o apropiaciones también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobierno de turno. (C-442 de 2001 y C-554 de 2005).

“En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y para equilibrar el presupuesto una de ellas puede ser, utilizar la técnica legislativa, para racionalizar el presupuesto de la Nación y la participación de las regiones en proyectos de inversión y de gasto público.

En conclusión el proyecto de ley objetado no cuenta con vicios de inconstitucionalidad ya que de acuerdo al principio de legalidad del gasto público el Congreso está facultado para decretar este gasto.

“En consideración a lo expuesto esta comisión recomienda no acoger la objeción de inconstitucionalidad manifiesta por el Gobierno Nacional al proyecto de la referencia.”

2. El anterior informe fue aprobado por las plenarias del Senado y Cámara en las sesiones de los días 13 de septiembre de 2006 y 3 de octubre del mismo año, respectivamente, de manera que las dos cámaras legislativas insistieron en la constitucionalidad del proyecto de ley.4

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte Constitucional devolver el expediente legislativo al Congreso de la República, por no haberse surtido en esa Corporación el debate correspondiente a la insistencia, de conformidad con lo contemplado en el artículo 167 de la Constitución Política.

En subsidio de la anterior petición, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar fundadas las objeciones presidenciales contra el artículo 4° del Proyecto de Ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, "Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca", y en consecuencia pide que sea declarada la inexequibilidad de dicho artículo del proyecto objetado.

En fundamento de las anteriores solicitudes, la vista fiscal expone las siguientes consideraciones:

2. Observa el señor Procurador, que la objeción de inconstitucionalidad formulada por el señor Presidente de la República se refiere a la violación del artículo 151 de la Constitución Política, por la no atención de la Ley 715 de 2001, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros". Ahora bien, frente a la anterior razón de inconstitucionalidad esgrimida por el Gobierno en el escrito de objeciones, dice el Procurador que la insistencia del Congreso "se circunscribe a señalar que el proyecto de ley objetado no vulnera la iniciativa del Gobierno en materia de gasto público". En tal virtud, se presenta una "falta de suficiencia y pertinencia de los argumentos expuestos por las cámaras legislativas para insistir en la constitucionalidad del proyecto de

ley analizado", pues "en ninguna parte del informe aprobado por las plenarias, se hizo la más mínima referencia a la objeción presidencial".

Ciertamente, explica la vista fiscal, "se echa de menos la discusión, la controversia y el análisis que debió haberse dado en el seno del Congreso de la República, establecido en el artículo 167 de la Carta, de manera puntual, en relación con el tema objetado, esto, la vulneración de la distribución de competencias consagrada en la Ley orgánica 715 de 2001." Subraya el Ministerio Público, "la importancia de la insistencia del Congreso dentro del trámite legislativo, para que la misma se realice de una manera consecuente con el alcance y significación de dicho procedimiento constitucional". Como ello no ocurrió en el trámite del proyecto de ley objetado, el señor Procurador solicita a la Corte devolver el expediente al Congreso para que proceda a contestar en forma pertinente y suficiente la objeción presidencial.

3. No obstante lo anterior, la vista fiscal entra a estudiar en el fondo la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, y al respecto explica lo siguiente:

El referente normativo que ha de tenerse en cuenta para verificar si las inversiones señaladas en el artículo 4° del proyecto de ley objetado resultan contrarias a la Constitución, es la Ley 715 de 2001. Dentro de esta ley, son varias las normas que mencionan expresamente obras de infraestructura y proyectos culturales cuya ejecución es de competencia exclusiva de los municipios. Lo anterior "sin descartar que todos y cada uno de los ítems de la referida legislación comportan un interés social y que como tal también pueden coincidir con las cuales a las que hace referencia el artículo 4° en análisis, las que, entonces, en principio deberían ser financiadas con recursos de las transferencias".

Destaca entonces la vista fiscal que, conforme lo dispone el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, a los municipios corresponde directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, y concretamente ejercer competencias en materia de infraestructura municipal de servicios públicos; infraestructura municipal de transporte; control y preservación del medio ambiente en el municipio; planeación y desarrollo de programas y actividades de fomento del deporte, la recreación, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre en el municipio; construcción administración, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos; fomento de la innovación, la creación y la producción cultural y artística en el municipio; construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio; prevención y atención de desastres; atención de grupos vulnerables; equipamiento municipal en lo relativo a la infraestructura del edifico de la alcaldía, la plaza pública, el cementerio, el matadero y demás bienes de uso público, etc.

Por otra parte, la vista fiscal también destaca que conforme a lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley 715 , “(e)n el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.”

Expuesto lo anterior, el Ministerio Público concluye que lo relacionado con obras de infraestructura y recuperación del patrimonio histórico y cultural del municipio no puede ser financiado con partidas del presupuesto nacional, como lo estipula el artículo 4° objetado, pues ello desconoce la prohibición expresa que sobre el particular contiene el artículo 102 de la Ley 715 de 2001. Dicho artículo 4° del proyecto no da la opción a la Nación de realizar las obras a través del sistema de cofinanciación a que hace referencia el mismo artículo 102 de la Ley 715, única excepción a la prohibición de que la Nación adquiera obligaciones que las entidades territoriales deben asumir con los recursos de las transferencias. Por lo anterior, el Procurador encuentra que a la luz de la Carta política no es procedente que la Nación acompañe económicamente al municipio de Andalucía en la realización de las obras autorizadas por el artículo 4° objetado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad presentadas respecto del artículo 4° del Proyecto de Ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca”, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En primer lugar debe la Corte advertir que la Corte se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso de la República a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de nuevas demandas ciudadanas.

2.1 El trámite dado en el Congreso de la República al Proyecto de Ley objetado fue el siguiente:

a. El Proyecto de Ley fue radicado el 7 de octubre de 2004 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el representante a la Cámara Jorge Homero Giraldo y el mismo día fue repartido a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de esa Corporación5.

b. Su publicación oficial se hizo en la Gaceta del Congreso No. 612 del 14 de octubre de 20046.

c. La Comisión Cuarta Constitucional Permanente designó como ponente para el Proyecto de Ley al h. representante a la Cámara Eduardo Sanguino Soto7.

d. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso No. 758, página 3, del 26 de noviembre de 20048 .

e. El Proyecto de Ley fue discutido y aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes en la sesión del 20 de abril de 2005, según consta en el acta N° 40, publicada en la Gaceta del Congreso 206 de 21 de junio de 2006, pág. 8, así como en la certificación expedida por el Secretario de dicha Comisión, que obra en el cuaderno principal del expediente en el folio 140.

f. El proyecto pasó a Plenaria de la Cámara de Representantes y la ponencia respectiva fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 426 del 13 de julio de 20059.

g. La aprobación en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo en sesión del 27 de septiembre de 2005, según consta en el Acta No. 203 de la misma fecha, que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 739 de 2005 página 22.10 Lo

anterior consta también en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes.11

h. El 3 de noviembre de 2005 se radicó el Proyecto de Ley en la Secretaría de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República para el trámite respectivo en esa Corporación. Fue designado como ponente para primer debate el h. senador Carlos Barragán Lozada.12

i. La ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 821 del 18 de noviembre de 2005, pág. 12.13

j. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República en la sesión del 19 de abril de 2006, según consta en el Acta No. 06 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 278 de 2006, pagina 8.14 Así mismo, dicha aprobación consta en la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Cuarta del Senado de la República, que obra en el expediente al folio 94 del cuaderno principal.

k. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República, presentada por el h. senador Luis Hermes Ruiz, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 96 de 2006, página 17.15

l. La Plenaria del Senado de la República aprobó el proyecto en segundo debate en sesión del 9 de mayo de 2006, de acuerdo con el Acta No. 45 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 137 del 24 de mayo de 2006.16

2.2. El trámite de las objeciones presidenciales y de la insistencia del Congreso de la República fue el siguiente:

a. El proyecto fue recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 13 de junio de 200617 para la correspondiente sanción presidencial y fue devuelto al Congreso de la República mediante oficio de fecha 22 de junio de 2006, recibido en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 04 de julio del mismo año18, con las objeciones de inconstitucionalidad que son materia de este proceso.

En relación con lo anterior, la Corte observa que el artículo 166 de la Carta señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. Para efectos de esta disposición debe entenderse que se trata de días hábiles. En el presente caso, el proyecto objetado consta de cinco artículos, el Gobierno lo recibió el 13 de junio de 200619 y suscribió el escrito de objeciones el veintidós (22) de junio del mismo año20, – es decir seis (6) días hábiles después de haberlo recibido -, con lo cual el Ejecutivo actuó dentro del término establecido por la Constitución Política. Ciertamente, la Corte observa que si bien el escrito tiene como fecha de recibo el cuatro (4) de julio de 200621, el mandato del artículo 166 de la Carta fue cumplido. En efecto, tal artículo no prescribe que el recibo deba darse dentro de los seis días siguientes, sino que la devolución debe darse dentro de tal término. Siendo la fecha de suscripción 22 de junio, es dable afirmar que la devolución se dio en tiempo.

b. Una vez el Gobierno presentó las objeciones, el proyecto fue remitido al Congreso de la República donde las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes procedieron a nombrar comisiones accidentales conformadas por los Senadores de la República Juan Carlos Restrepo Escobar y Guillermo Gaviria Zapata y por los Representantes a la Cámara Jorge Homero Giraldo y Santiago Castro Gómez, encargadas de presentar el informe respectivo. Así mismo, el escrito presidencial contentivo de las objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 267 del 2 de agosto de 2006.22

c. Los anuncios sobre la votación del informe de dichas comisiones accidentales se produjeron en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 27 de septiembre de 2006, según consta en el Acta N° 015 de esa mima fecha23, y en la Sesión Plenaria del Senado de la República del 12 de septiembre de 2006, que consta en el Acta N° 13 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 459 de 2006.24

Para examinar la validez de los referidos anuncios, la Corte tendrá en cuenta su jurisprudencia sobre este asunto, recientemente resumida en el Auto N° 311 de 200625, en donde la Corte explicó lo siguiente en relación con las exigencias del anuncio a que se refiere dicho artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003. Dijo entonces la Corte:

“El artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se

realizará la votación.”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el anuncio incluido por la reforma constitucional tiene como finalidad evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley – y, por extensión, de los actos legislativos -, en procura de garantizar que los congresistas conozcan de antemano los asuntos que serán objeto de decisión en las sesiones procedentes26. Para la Corte, la finalidad del anuncio es la de “permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas”27.

Por otra parte, la Corte ha dicho que el anuncio citado “facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 C.P.)”28

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.

El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.

La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.

Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado.” (Negrillas fuera del original)

En el mismo pronunciamiento, la Corte reiteró que toda vez que la finalidad del anuncio es alertar a los congresistas y a los interesados sobre los proyectos que habrán de debatirse y votarse en una próxima sesión, para llevar a cabo el anuncio exigido por el artículo 160 superior, reformado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, no hace falta acudir a fórmulas prefijadas, “pues claro que cualquier expresión verbal que inequívocamente transmita dicha idea garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional”.30 Así mismo explicó, siguiendo criterios jurisprudenciales anteriores, que “la Corte ha admitido la

posibilidad de dar por cumplido el requisito del artículo 160 cuando el contexto de la sesión permite inferir que la intención de la mesa directiva ha sido la de anunciar determinados proyectos con el fin de someterlos a votación, en una sesión determinada o determinable." Agregó el Auto en comento que "la apelación al contexto del debate como elemento de identificación del anuncio se predica tanto del anuncio, en sí mismo considerado, como de la fecha de votación y de la intención misma de someter a votación el proyecto específico". También en el Auto que se viene comentando, la Corte reiteró que si bien "(…) lo ideal al hacer el anuncio a que se refiere el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es emplear la expresión "votación", cuando ello no es así, tal situación no implica un incumplimiento de esta exigencia constitucional, si del contexto general se puede inferir que la expresión empleada para anunciar el proyecto comprende su votación". 31

Finalmente, en el Auto en comento, tras analizar detalladamente la jurisprudencia relativa al tema del anuncio de que trata el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la Sala Plena de la Corte concluyó lo siguiente:

"De todo lo dicho y citado puede concluirse entonces que, respecto del requisito de anuncio, contenido en el artículo 160 constitucional, la Corte ha establecido que i) no existe fórmula sacramental o frase textual que deba usarse en el Congreso para hacer el aviso; ii) el uso de la expresión "anuncio", para referirse a los avisos de proyectos que serán "considerados" o "debatidos" en otras sesiones debe entenderse como inclusivo de la intención de votar dichos proyectos y, por tanto, de dar cumplimiento al requisito del artículo 160 constitucional; iii) que el contexto de las discusiones y los debates puede utilizarse como referencia de validación para determinar si un anuncio efectivamente se hizo, si el aviso hecho por la secretaría a solicitud de la presidencia incluía la intención de debatir y votar el proyecto anunciado y, finalmente, si la sesión para la cual se anunció la votación es una fecha determinable y, finalmente, iv) que el contexto del cual pueden extraerse los criterios de validación no se limita al de la sesión en que se hizo el anuncio, sino que puede incluir otras sesiones, incluyendo aquellas en que tuvo lugar la votación."

Con base en los anteriores criterios jurisprudenciales la Corte analizará el anuncio del debate y votación del informe de objeciones que ocupa ahora su atención:

c.1. Sobre el anuncio surtido en la Plenaria del Senado, la Corte observa que se produjo en los siguientes términos:

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los proyectos para la próxima sesión son los siguientes:

“…

“Con informes de objeciones

“Proyecto de ley número 144 de 2005 Senado, 194 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad Territorial del departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.”(Subrayas fuera del original)

Al finalizar la sesión, la Presidenta levantó la sesión en los siguientes términos:

“Siendo las 12 de la noche, la Presidencia levanta la sesión y cita para el día miércoles 13 de septiembre de 2006, a las 3.00 p.m.”

En cuanto a la validez constitucional del anterior anuncio, la Corte observa lo siguiente:

* En lo relativo a la observancia del primer requisito jurisprudencial, relativo a que el anuncio efectivamente se dé, los términos del acta no dejan duda al respecto. El informe de objeciones, además, fue anunciado para discusión y aprobación, con expresa mención de estar dando cumplimiento al Acto Legislativo número 01 de 2003.

* En cuanto a que el anuncio sea dado por la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto, se tiene que así se cumplió, pues dicho aviso en esta oportunidad fue trasmitido por la Secretaría por instrucciones de la Presidencia, durante la sesión plenaria del Senado que tuvo lugar el del 12 de septiembre de 2006, y el debate y la aprobación del informe de objeciones se llevaron a cabo el 13 de septiembre siguiente, según lo anunciado.

* En lo referente a si la fecha fue cierta, esto es determinada o determinable, aunque inicialmente la Secretaría anunció el proyecto con informe de objeciones para ser debatido y considerado "en la próxima semana", inmediatamente aclaró que sería en la "próxima sesión". Y al concluir la reunión, la Presidenta del Senado levantó la sesión y convocó para "el día miércoles 13 de septiembre de 2006, a las 3.00 P.M.", con todo lo cual no queda duda de que la fecha del anuncio fue cierta.

*Finalmente, en lo relativo al último de los requisitos establecidos, conforme al cual proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado, también se cumple a cabalidad, pues como acaba de verse, el proyecto con informe de objeciones fue anunciado para el día 13 de septiembre de 2006 y ese día fue considerado y votado.

Por lo tanto, este anuncio hecho en la plenaria del Senado cumple con los requisitos de validez constitucional establecidos.

c.2. En cuanto al anuncio surtido en la Plenaria de la Cámara durante la sesión plenaria del día de 27 de septiembre de 2006, según consta en el Acta N° 015 de esa mima fecha32, la Corte observa que se produjo en los siguientes términos:

"Dirección de la sesión por la presidencia doctor Jorge Homero Giraldo

"..

"Sírvase anunciar los proyectos para la sesión del próximo martes a las tres de la tarde para

estudio y votación.

“El secretario general doctor Angelino Lizcano Rivera informa:

“…

“Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley 194 del 04 Cámara, 144 del 05 Senado.

“…

“Estos son todos los temas señor Presidente que hay en la secretaría general para la Plenaria de la Cámara, siendo congruentes con el doctor Guillermo Rivera de que no tiene más tarea agendada la Plenaria de la Cámara. El trabajo está en las Comisiones.

“Para el próximo martes a las tres de la tarde. ”

En cuanto a la validez constitucional el anterior anuncio la Corte observa lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* En cuanto a la exigencia de que el anuncio sea dado por la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto, se tiene que en este caso el anuncio se dio por el Secretario de la Cámara de Representantes a petición del Presidente durante la sesión plenaria del día de 27 de septiembre de 2006, según consta en el Acta N° 015 de esa mima fecha, y la discusión y votación del informe de objeciones tuvo lugar el martes 3 de octubre siguiente, según consta en el Acta N° 16 de esa misma corporación.

* En lo referente a la determinación de la fecha para la cual se anuncia la discusión y votación del asunto, el anuncio se surtió el día 27 de septiembre de 2006, convocando para “el próximo martes”. El próximo martes por calendario correspondió al 3 de octubre de 2006, fecha en la cual efectivamente fue debatido y considerado el informe de objeciones del proyecto de ley que ocupa la atención de la Corte, como se verá más adelante.

*Finalmente, respecto del requisito jurisprudencialmente exigido conforme al cual un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado, de todo lo que se acaba de exponer se deduce que el mismo fue satisfecho.

Por todo lo anterior, la Corte estima que este último anuncio también cumple con los requisitos constitucionales.

d. En informe común aprobado por las plenarias del Senado y Cámara los días 13 de septiembre de 2006 y 3 de octubre del mismo año, respectivamente, las dos cámaras legislativas insistieron en la constitucionalidad del proyecto de ley. Lo anterior, de conformidad con el Acta N° 14 correspondiente a la Sesión Plenaria del Senado de la República del 13 de septiembre de 2006, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 462 de 200633 , y con el Acta N° 16 de la Plenaria de la Cámara de Representantes surtida el día 3 de octubre de 200634.

* La aprobación del informe de objeciones en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes surtida el 3 de octubre de 2006 se hizo en las siguientes condiciones, según certificación suscrita por el Secretario General de esa Corporación, doctor Angelino Lizcano Rivera, que obra en el expediente al folio 9 del segundo cuaderno de Pruebas de la Cámara:

“EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES CERTIFICA: Que en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día tres (3) de octubre de 2006 se hicieron presentes ciento sesenta y un (161) Honorables Representantes, fue considerada y aprobado por mayoría de miembros integrantes el Informe de Objeciones al Proyecto de ley N° 194/04 Cámara-144/05 Senado siendo la totalidad de los integrantes de esa honorable corporación ciento sesenta y seis (166) Honorables Representantes, en votación Ordinaria, la cual se encuentra consagrada en el Artículo 129 de la Ley 5° de 1992, “la votación Ordinaria se efectúa dando los Congresistas, con la mano un golpe sobre el pupitre. El Secretaria informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere el acto la verificación se tendrá por exacto …”; y el Artículo 128 inciso segundo de la Ley 5° de 1992, consagra “La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución la Ley y el

reglamento no hubieren requerido votación nominal”; Por otra parte el artículo 117 del Reglamento del Congreso sobre las mayorías decisorias regula lo concerniente a mayoría absoluta.

Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por el Subsecretario General de la Corporación…” (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

* Por su parte, la aprobación del informe de objeciones en la sesión plenaria del Senado de la República, surtida el 13 de septiembre de 2006 se hizo en las siguientes condiciones, según certificación suscrita por el Secretario General de esa Corporación, doctor Emilio Otero Dajud, que obra en el expediente al folio 64 del segundo cuaderno de Pruebas del Senado:

“EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA CERTIFICA: Que el Proyecto de Ley 144 de 2005 –Senado, 194 de 2004 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN RINDE HOMENAJE AL MUNICIPIO DE ANDALUCÍA EN SUS 121 AÑOS DE HABER SIDO CREADO JURÍDICAMENTE COMO ENTIDAD TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA”, en sesión ordinaria de la Plenaria del día miércoles 13 de septiembre de 2006, según consta en Acta 14 publicada en la Gaceta No. 462 del día miércoles 18 de octubre de 2006, se hizo presente un quórum decisorio de 97 honorables Senadores de la República de los 102 que conforman la plenaria, al ser sometido a consideración de la Plenaria le imparte su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de la corporación” (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Vistas las anteriores certificaciones, la Corte da por cumplido el requisito de aprobación del informe de objeciones por mayoría absoluta en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Esta mayoría absoluta es exigida por el artículo 167de la Constitución Política35, como bien lo ha explicado esta Corporación en los siguientes términos:

“… desde el punto de vista literal, la Corte resalta que el artículo 167 superior señala que el proyecto objetado “volverá a las Cámaras a segundo debate”. Ello quiere decir que el

Constituyente considera que ante la objeción del Gobierno, es necesaria una nueva reflexión por parte del Congreso. A fin de ordenar el trámite legislativo, la Carta dispone que la nueva reflexión del Congreso tenga la categoría de "segundo debate". Dicha calificación tiene efectos jurídicos. Así, se entiende superado el primer debate, esto es, el debate que se hace en las comisiones constitucionales permanentes (Artículo 157 numeral 2 de la C.P.), por lo que no es necesario que el proyecto retorne a las comisiones36. Pero ese mandato no sólo tiene por efecto eliminar la necesidad del debate en comisiones. También define la naturaleza del procedimiento que se realiza en el Congreso al enfrentar una objeción presidencial. Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (CP art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras CP art. 167). Es obvio que para determinar cuál es la mayoría requerida para aprobar un proyecto objetado, debe tomarse en cuenta la regla especial de mayorías establecida en los artículos que regulan las objeciones, por cuanto ésta es distinta a la regla general sobre decisiones legislativas."37 (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

La Corte estima que en esta oportunidad la aprobación del informe de objeciones por mayoría absoluta en votación ordinaria certificada por los secretarios generales de ambas cámaras legislativas se ajusta a los cánones constitucionales, aunque las respectivas certificaciones no indiquen con exactitud cuántos congresistas votaron en sentido afirmativo la aprobación de dicho informe de objeciones. Lo anterior, por cuanto la regulación legal de la "votación ordinaria" no exige necesariamente un conteo exacto de los votos, tal como ha sido explicado por esta Corporación de la siguiente manera:

"La votación ordinaria es un modo de votación, que se distingue de la nominal y de la secreta. El concepto es definido con nitidez por los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 en los siguientes términos:

"ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta.

“La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.

“ARTICULO 129. Votación ordinaria. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

“Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación.

“El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente.

“Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.”

“La votación ordinaria es entonces una de la posibles maneras de aprobar una decisión en el Congreso, comúnmente llamada “pupitrazo”. El artículo 129 que acaba de transcribirse señala que “El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”. La verificación persigue determinar el número de votos proferidos a favor o en contra, y la referida norma señala un método para establecerlo: “los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“La expresión “El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”, admite diversas interpretaciones: i) conforme con una primera, debe entenderse que si no hay verificación posterior, y el secretario dice que la decisión fue aprobada o improbada, debe presumirse que así lo fue,

pero que de esta información secretarial no es posible concluir si la aprobación se surtió por mayoría absoluta, es decir que contó con el apoyo de más de la mitad de los integrantes de la célula legislativa. ii) otra interpretación sería entender que dado que para que haya votación es menester que esté acreditado el quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional38, cuando el secretario dice que la decisión o propuesta fue aprobada, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, a pesar de no haber mediado verificación sobre este hecho.

"La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio, es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior."39

Así pues, habiéndose aprobado en las dos Cámaras el referido informe de objeciones por mayoría absoluta en votación ordinaria, de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, la presidenta del Senado de la República envió el proyecto de ley a esta Corte para que ella decida sobre su exequibilidad.

2.3. La Corte constata que de acuerdo con reiterada jurisprudencia, el trámite de las objeciones se ajustó a los mandatos del artículo 167 superior en relación con la oportunidad en que fue realizado (antes de dos legislaturas40). En efecto, el proyecto de ley, según se dijo, fue recibido en la presidencia de la República para sanción presidencial el 13 de junio de 2006 y el trámite de las objeciones presentadas concluyó el 1° de noviembre siguiente, con el envío a esta Corporación del mencionado proyecto para que se decida sobre su exequibilidad.

Así mismo se cumplió con el requisito relativo al carácter coincidente de la posición de la Cámara y el Senado contenida en un informe común41, pues el informe de objeciones presentado y aprobado por ambas cámaras legislativas es de idéntico tenor literal.

2.4. En lo concerniente a la debida sustentación del informe común de objeciones que debe ser aprobado por ambas cámaras legislativas, la Corte observa que el señor Procurador sostiene que en dicho informe en esta ocasión se presenta una "falta de suficiencia y pertinencia de los argumentos expuestos por las cámaras legislativas para insistir en la

constitucionalidad del proyecto de ley analizado", pues "en ninguna parte del informe aprobado por las plenarias, se hizo la más mínima referencia a la objeción presidencial". No obstante, al examinar dicho informe común se aprecia que aunque el argumento central expuesto por el Gobierno se refiere a la violación del artículo 151 de la Constitución Política, por la no atención de la Ley 715 de 2001, el Congreso en el informe que aprobó expuso una serie de consideraciones relativas a la iniciativa del Congreso en materia de gasto público, que permiten a la Corte considerar que existe una posición antagónica entre el Ejecutivo y el Legislativo, que plantea un problema de constitucionalidad llamado a ser resuelto por esta Corporación.

Ciertamente, la Corte se ha referido a la necesidad que existe de justificar la insistencia presentada por el Congreso de la República, pero también ha explicado que esa obligación no impone la carga "de desplegar una argumentación exhaustiva –propia de una acusación de inexequibilidad- acerca de los motivos por las cuales el Congreso se aparta de la objeción presidencial y defiende la exequibilidad de su proyecto de ley."42 De esta forma es suficiente una fundamentación mínima de la insistencia para que se entienda cumplido el requisito.

En efecto, sobre este particular la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

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

Cosa distinta sería, que las Cámaras se limitarán a presentar un escrito de insistencia sin razón o fundamento alguno, caso en el cual, la Corte no podría entrar al análisis de fondo de las objeciones, por ausencia de argumentos de parte del Congreso que le permitieran confrontarlos con los aducidos por el Gobierno para abstenerse de sancionar el proyecto de ley que se objeto. Como quiera que no es el caso, la solicitud de inhibición presentada por el Procurador no es acogida por esta Corporación.(C-559 de 2002. Alfredo Beltrán Sierra)"

Con fundamento en lo anterior, procede la Corte a efectuar el análisis de fondo de las objeciones planteadas.

3. Examen material de las objeciones presidenciales

3.1 Problema jurídico.

3.1.1. De acuerdo con lo referido anteriormente, para el Gobierno nacional el artículo 4° del proyecto de ley objetado es inconstitucional por desconocer lo dispuesto por los artículos 151 y 356 numerales 4 y 5 de la Constitución Política.43 La anotada vulneración de normas constitucionales se daría indirectamente, por cuanto dicho artículo 4° autoriza la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de apropiaciones necesarias para el diseño y la realización de obras que son de la competencia exclusiva del Municipio de Andalucía, Valle, conforme con la previsiones de la Constitución Política y del artículo 76 de la Ley orgánica 715 de 2001, sin que en el texto del proyecto de Ley se haya previsto un sistema de cofinanciación entre la Nación y el ente territorial, conforme a lo reglado por el artículo 102 de la misma Ley. Para el ejecutivo, una ley ordinaria no puede decretar gastos a cargo de la Nación, para los mismos propósitos para los cuales la misma Nación ya le está transfiriendo a las entidades territoriales parte de sus ingresos.

3.1.2. Por su parte el Congreso de la República insiste en la constitucionalidad del proyecto, aduciendo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 345 y 346 superiores, como regla general el Congreso de la República tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. Lo anterior por cuanto del principio de legalidad el gasto público se deriva que la rama legislativa puede decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al ejecutivo. Agrega que no es cierto que quien fija las rentas y gastos sea el Gobierno, pues no hay impuestos sin representación y las políticas presupuestales de los gobiernos pasan por la aprobación del Congreso. Por lo mismo, afirma que “las leyes obligan, y las que ordenan gasto público o apropiaciones también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobierno de turno.” Por último, añade que “en una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo”, que para equilibrar el presupuesto puede utilizar la ley a fin de racionalizar el presupuesto de la Nación y la participación de las regiones en proyectos de inversión y de gasto público. Por todo lo anterior, el Congreso sostiene que el proyecto de ley objetado no resulta inconstitucional.

3.1.3. Así las cosas, la Corte observa que el problema jurídico que le corresponde resolver es el relativo a las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público; ciertamente, las objeciones presidenciales aducen que el Congreso no puede imponer al Gobierno

Nacional el apoyar financieramente aquellos proyectos que de conformidad con la Ley 715 de 2001 son de competencia de los municipios, si la respectiva ley no prevé un sistema de cofinanciación entre la Nación y el ente territorial. Por el contrario, el Congreso afirma que tiene facultades para ordenar dichos gastos, pues ello se desprende de sus funciones de control sobre el Ejecutivo y de la necesidad de racionalizar el presupuesto del Nación frente a las necesidades nacionales.

Pasa la Corte a examinar el anterior problema constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.2 Las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público

3.2.1. En numerosas oportunidades esta Corporación ha tenido que referirse a las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público.44 Al respecto ha hecho ver cómo numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política indica que corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, "establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración." En armonía con la anterior disposición, el primer inciso del artículo 345 ibídem prescribe que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y el inciso segundo de la misma disposición señala que no podrá hacerse ningún gasto público "que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...". Además, el segundo inciso del artículo 346 refuerza lo anterior en relación con la Administración Nacional cuando afirma que "en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de desarrollo."

La Corte ha explicado que estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el "principio de la legalidad del gasto público", que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación45. Y destacando la importancia de dicho principio en las democracias, ha vertido los siguientes conceptos:

"El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un

mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas."46

Así pues, es claro que en virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para (i) decretar gastos públicos y para (ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

3.2.2 No obstante, estas facultades congresuales concurren con otras que la misma Constitución reconoce al Gobierno Nacional. Ciertamente, conforme al artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. No obstante, algunas sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre estas las leyes "que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas".47 En concordancia con lo anterior, el artículo 346 de la Carta indica que "el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura." Y el artículo 351 constitucional establece que "El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo."

3.2.3.La interpretación armónica de las anteriores normas constitucionales, y de las facultades del legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal, ha llevado a la Corte a concluir que el principio de legalidad del gasto "supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexequible"48. Y en el mismo sentido ha indicado lo siguiente:

"...respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los

artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.49”50

3.2.4. La Corte también se ha ocupado de explicar el sentido de este sistema de competencias concurrentes en materia de gasto público. De un lado ha hecho ver que la filosofía que subyace bajo el principio constitucional de la legalidad del gasto no es otra que la de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal. Pues al tener la facultad de decretar gastos y la competencia de aprobar la ley anual de presupuesto, el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos.51 Ha señalado también que el sistema de competencias concurrente implica un mecanismo de balance y control recíproco entre el órgano legislativo y el ejecutivo, pues mientras éste no puede incorporar en el proyecto de ley de presupuesto partidas que no correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de desarrollo, el Congreso no puede dar órdenes al Ejecutivo para la inclusión en el presupuesto y posterior ejecución de gastos pues a éste le asiste una competencia privativa para la elaboración del proyecto de ley anual de presupuesto, es decir la Constitución le reconoce una iniciativa legislativa exclusiva respecto del proyecto correspondiente a esta ley.52

Refiriéndose a todo lo anterior, la Corte ha vertido también los siguientes conceptos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“el Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento53. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley54. Así las cosas ha dicho la Corte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.55”56

Adicionalmente, la Corte ha explicado así que la sola autorización dada por el Congreso al Gobierno para incluir gastos en la ley anual de presupuesto no desconoce las atribuciones ejecutivas en materia presupuestal, reguladas por al Ley Orgánica del Presupuesto:

"Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a "autorizar" al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto57 no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas."58

3.2.5. Por todo lo anterior, las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y en ellas debe mirarse ante todo el objetivo perseguido por el legislador. Así, "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."59

3.2.6. En el presente caso, la expresión utilizada por el legislador en el proyecto de ley objetado es la siguiente que conviene recordar:

"Artículo 4. Autorízase al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las siguientes obras:

"…

"Las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión, los cuales deberán ser previamente presentados por la gobernación del Departamento del Valle."(Negrillas y

subrayas fuera del original.)

Dado que la fórmula utilizada por el legislador no es imperativa, sino que se limita a facultar al Ejecutivo para incorporar en el presupuesto nacional las partidas que está decretando, la Corte aprecia que, por este aspecto, el Congreso de la República obró dentro de la órbita de sus facultades constitucionales.

3.3 El Decreto del gasto público y los límites impuestos por la Ley Orgánica 715 de 2001.

3.3.1 Según se acaba de ver, en el proyecto de ley objetado el Congreso se limitó a autorizar la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación, lo cual no desconoce la Constitución. Empero, la objeción presidencial va más allá, pues afirma que el Congreso no podía autorizar la inclusión de los gastos que menciona el artículo 4° del proyecto de ley objetado, puesto que, conforme a lo prescrito por la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, dichos gastos deben ser asumidos por el Municipio de Andalucía. Afirma que dicha Ley en su artículo 76 prevé que existen unas funciones y servicios que se encuentran radicados en cabeza de los departamentos, distritos y municipios, los cuales se financian con recursos del Sistema General de Participaciones; funciones y servicios entre los cuales se incluyen aquellos mencionados en el proyecto de ley, que el legislador pretende que sean financiados con cargo al Presupuesto General de la Nación. Recuerda también el Gobierno que sólo de manera excepcional se permite la intervención de la Nación en la financiación de proyectos de las entidades territoriales, siempre que la norma que el decreta el gasto prevea un sistema de cofinanciación tal y como lo dispone el artículo 102 de la Ley 715 de 2001.

De manera específica las objeciones presidenciales estiman que, conforme a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, corresponde al municipio como entidad territorial (i) realizar directamente o a través de terceros la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos; (ii) fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, así como construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos; (iii) apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio incluyendo los terminales de transporte terrestre; (iv) apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio, y (v) atender a los grupos de población vulnerable.

3.3.2 En relación con el problema jurídico que plantea la anterior objeción, esta Corte ha

tenido la oportunidad de pronunciarse en ocasiones anteriores. Ciertamente, en diversas oportunidades ha analizado si es posible, y en qué condiciones, que con recursos del Presupuesto General de la Nación se concurra a financiar gastos para atender obras o servicios que la Ley 715 de 2001, orgánica en materia de distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales, asigna a los departamentos, distritos o municipios. En esas oportunidades la Corte ha concluido que es posible y se ajusta a la Constitución y a la ley orgánica antes mencionada, que la Nación contribuya a financiar obras o servicios asignados a las entidades territoriales, cuando éstas no cuentan con recursos propios necesarios y los recursos nacionales se aportaran mediante el mecanismo de la cofinanciación a que se refiere el artículo 102 de la Ley 715de 2001. En la Sentencia C-1113 de 200460, la Corte hizo un recuento de la jurisprudencia vertida en torno a este asunto, que ahora vale la pena recordar:

"… en la sentencia C-399 de 200361 esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno "para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y éste no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (…)."62 La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo la Corte:

"Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, 'la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la constitución Política'63. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (…) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización "al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales", en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente64:

'En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al

mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo."

(…)

En este orden de ideas, la objeción planteada por el Gobierno, según la cual el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 no permite a la Nación intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales, carece de fundamento pues, como se ha visto, dicha posibilidad está prevista a través de la modalidad de cofinanciación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ahora bien, durante el trámite de insistencia en el Congreso los parlamentarios explicaron que el diseño acogido en el proyecto es, precisamente, el de la cofinanciación. (…) || La Corte comparte la posición del Congreso en este sentido pues, además de ser clara la voluntad del Legislador, una interpretación sistemática del proyecto así lo ratifica. En efecto, cuando en su artículo séptimo (7º) precisa que podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, es razonable comprender que dicha autorización está dada, naturalmente, en virtud del sistema de cofinanciación. E incluso el artículo quinto (5º) del proyecto precisa que la autorización se concede para aquellos eventos en los cuales el municipio no dispone de los recursos necesarios, lo cual reivindica entonces la competencia de la Nación solamente en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad."65

"Recientemente en la Sentencia C-1047/0466, con base en argumentos similares, la Corte decidió declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al artículo 2º del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes. "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del Municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones".

"La Corte analizará si la autorización otorgada en el artículo 2º del Proyecto de Ley cuestionado hace referencia a la inclusión de partidas presupuestales dirigidas a realizar obras mediante el mecanismo de la cofinanciación. La norma objetada dice:

“Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Albán en el Departamento de Cundinamarca (…).”67

“De la utilización del verbo “concurrir” en el Proyecto de Ley, se constata que éste último autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya, con una cantidad de dinero, para la realización de las obras señaladas. Por lo tanto, el artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del Municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación.

“En este sentido, la Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. Así en la sentencia C-399 de 2003 precitada, se consideró que a través de la cofinanciación “la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen.”68 Igualmente, esta Corporación ha señalado que el sistema de cofinanciación desarrolla, entre otros, el principio de concurrencia, el cual a su vez, “implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.’69”70 En la sentencia C-685 de 199671 la Corte explicó que:

“El mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación”.

En el mismo sentido, en la sentencia C-568 de 199872 la Corte precisó que:

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencia financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP. Art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. (…)”

“En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para, aportar, en concurrencia con el Municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar73 las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C.P) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior. Por estas razones, la Corte encuentra que la primera objeción elevada por el Gobierno Nacional es infundada”74.”(Negrillas fuera del original)

3.3.3 Como resultado del anterior análisis jurisprudencial, en la misma Sentencia C-1113 de 200475 se extrajeron las siguientes conclusiones, que son relevantes para efectos de resolver el problema jurídico que las objeciones presidenciales plantean en la presente oportunidad:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto76 no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de

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

Así las cosas, para efectos de evaluar la constitucionalidad material del artículo 4° del proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, "Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca", la Corte debe detenerse a estudiar si los gastos que con cargo al Presupuesto General de la Nación que en dicho artículo 4° se han autorizado corresponden a aquellos que conforme a la ley 715 de 2001 corresponden a los municipios. Y en caso afirmativo, debe verificar si se ha previsto el mecanismo de cofinanciación a que se refiere el artículo 102 de la misma Ley, o si el legislador se ha limitado a autorizar que corran íntegramente a cargo de la Nación.

3.4. Los gastos que autoriza hacer el artículo 4° del proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, "Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca", y el mecanismo de financiación señalado en dicha norma.

3.4.1. La Corte encuentra que le asiste razón al Ejecutivo cuando afirma que los gastos que el artículo 4° del proyecto de ley objetado autoriza incorporar en el Presupuesto General de la Nación son de aquellos que conforme al artículo 76 de la Ley 715 de 2001 corresponde hacer a los municipios. En efecto, dichos gastos, se recuerda, son los siguientes:

"A) Obtención Bus para el transporte escolar y actividades deportivas, recreativas y académicas;

"B) Terminación y construcción de la cubierta para la gradería del estadio Municipal (Daniel García Hernández);

“C) Dotación centro cómputo, audiovisuales y laboratorio inglés en la Casa de la Cultura;

“D) Terminación alcantarillado Corregimiento de Campoalegre;

“E) Reconstrucción del Monumento Nacional Estación del Ferrocarril;

“F) Construcción sede de discapacitados y pensionados.

“G) Construcción del centro microempresarial.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los anteriores gastos, como se ve, se relacionan con la prestación del servicio público de educación, o la construcción, ampliación, rehabilitación o mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos; también tienen que ver con el fomento de la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, o con la construcción, administración, mantenimiento o adecuación de escenarios deportivos; otros se destinan al mantenimiento de la infraestructura de transportes del municipio, particularmente de una terminal de transporte terrestre; unos más se refieren a la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio, o a la atención de los grupos de población vulnerables.

Todos estos proyectos y servicios aparecen enumerados por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 entre aquellos que son de competencia del municipio. Véase el texto de dicho artículo en los apartes pertinentes:

“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

“76.1. Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

“…

“76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

“…

“76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

“76.8. En cultura

76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.

76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y

formación y las expresiones multiculturales del municipio.

76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.

76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.

76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“76.10. En materia de promoción del desarrollo

76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.

76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

“76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

“76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

“…”

3.4.2. Así pues, los proyectos y servicios que enumera el artículo 4°, objetado por el presidente, corresponden a competencias que la Ley 715 ha asignado a los municipios, por lo cual a éste corresponde financiarlos con recursos propios, del Sistema General de

Participaciones, o mediante el sistema de cofinanciación, como el mismo inciso primero del artículo 76 lo indica.

Dicho mecanismo de cofinanciación es regulado por el artículo 102 de la Ley 715 de 2002 de la siguiente manera:

"Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales."

Conforme a esta disposición, los proyectos y servicios que son de competencia del municipio no pueden financiarse con partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de "apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación." Así que si el proyecto de ley bajo examen previera que los proyectos y servicios que enumera el artículo 4° estuvieran llamados a ser financiados por la Nación con participación, concurrencia o coparticipación del municipio, dicho artículo resultaría ajustado a las previsiones de la Ley 715 de 2001.

3.4.3. Ahora bien, una primera lectura aislada del artículo 4° objetado de inconstitucionalidad parecería indicar que los proyectos y servicios que él enumera no estarían llamados a ser cubiertos mediante ningún mecanismo o acuerdo de concurrencia, coparticipación o cofinanciación entre la Nación y el Municipio de Andalucía. En efecto, dicho artículo 4° se limita a decir que se autoriza al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para la atención de los gastos que esos proyectos y servicios generen, y que para su ejecución los respectivos programas y proyectos de inversión deberán ser previamente presentados por la Gobernación del Departamento del Valle.

Empero, una lectura armónica del artículo 4° del proyecto de ley junto con lo dispuesto en el artículo 2°, no objetado, revela que la intención legislativa fue la autorizar la inclusión en el

Presupuesto General de la Nación de las partidas necesarias para que la Nación participe en la cofinanciación de los proyectos y servicios a cargo del Municipio enumerados en el artículo 4°. Lo anterior se deduce del tenor de dicho artículo 2°, que es el siguiente:

"Artículo 2. La Nación a través de los Ministerios de cultura, Medio Ambiente y demás entidades del sector, contribuirán al fomento, internacionalización, promoción, protección, divulgación, financiación y desarrollo de los valores económicos, culturales, históricos y ecológicos que componen al Municipio de Andalucía.

Nótese cómo el legislador no autoriza a "financiar" a secas, sino que señala que la Nación a través de ciertas entidades "contribuirá" a financiar.

A juicio de la Corte, esta última expresión permite hacer una interpretación armónica de los artículos 2° y 4° según la cual el legislador prevé la concurrencia o coparticipación de la Nación y el citado Municipio de Andalucía en la financiación de los gastos que ocasionará el desarrollo y ejecución de los programas y servicios enumerados en el artículo 4°. En esta lectura armónica dicho artículo 4° se ajusta a la Constitución y a la Ley orgánica 715 de 2001, en cuanto no vulnera la prohibición de que con cargo exclusivo al Presupuesto General de la Nación se financien proyectos o servicios asignados por dicha Ley orgánica a la competencia a los municipios.

Ciertamente, en esta lectura armónica el artículo 4° permite desarrollar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad recogidos en el artículo 288 de la Constitución Política77, que sirven de fundamento al mecanismo de la cofinanciación. Como se hizo ver anteriormente al reiterar la jurisprudencia relativa al tema, la cofinanciación es un mecanismo que permite que se lleven a cabo transferencias financieras no obligatorias del Presupuesto General de la Nación al de las entidades territoriales, con miras a articular los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, mecanismo que desarrolla concretamente el inciso 5° del 356 de la Constitución, conforme al cual "(t)eniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios."

Así las cosas, el artículo 4° del Proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara,

interpretado armónicamente con el artículo 2° del mismo proyecto, tiene el alcance según el cual las partidas que el Congreso autoriza incluir en el Presupuesto General de la Nación forman parte de un mecanismo de cofinanciación, de manera que la Nación sólo contribuirá con parte de los gastos respectivos. En tal virtud, la Corte declarará que dicho artículo 4° se ajusta a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, y por lo tanto a los cánones 151 y 356, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.

3.4.4. Efectivamente, por cuanto la Ley 715 de 2001 es de naturaleza orgánica, a ella debe supeditarse el ejercicio de la actividad legislativa, pues así lo ordena directamente el artículo 151 superior.78 Específicamente, se trata de una ley orgánica de asignación de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, por lo cual cuando el Congreso expide leyes ordinarias, como lo es la naturaleza del proyecto de ley objetado, debe atenerse a lo dispuesto en ella so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Ciertamente, la Corte ha explicado que las leyes orgánicas, por su carácter supralegal proveniente de lo dispuesto por el artículo 151 superior, son parámetro para establecer la constitucionalidad de las leyes ordinarias, y en tal virtud conforman el bloque de constitucionalidad lato sensu.79

En el caso presente, el artículo 4° del proyecto de ley, interpretado armónicamente con el 2° ibídem, respeta las previsiones de la Ley 715 de 2001, concretamente lo prescrito en su artículo 102, y por lo mismo no vulnera tampoco en forma directa, sino que más bien desarrolla, las previsiones contenidas en los numerales 4 y 5 del artículo 356 de la Constitución Política, conforme a los cuales los recursos del sistema general de participaciones se destinarán a la financiación de los servicios a cargo del municipio (in.4), pero teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley podrá señalar los casos en los cuales la Nación puede concurrir a la financiación de gastos en los servicios señalados por la ley orgánica como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

En tal virtud, en la parte resolutiva se declarará la exequibilidad material del artículo 4° del Proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, en los términos de la parte considerativa de la presente sentencia.

VII. DECISIÓN.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

Primero. Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 4° del Proyecto de Ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca”.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas, y en los aspectos analizados, declarar EXEQUIBLE el artículo 4° del Proyecto de Ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca”, en los términos de la parte considerativa de la presente Sentencia.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C- 985 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Referencia: expediente OP-093

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara “Por medio del cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Vallo del Cauca”.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1.En el trámite dado al proyecto de ley objeto de estudio no se cumplió a cabalidad con la exigencia constitucional señalada en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 , toda vez que el simple empleo de la palabra “anuncios” de proyectos en momento alguno cumple con la exigencia indicada y vertida en la Constitución que determina que: “ El anuncio de que un proyecto será sometido a votación … “ . Por consiguiente, el anuncio a que se refiere la Constitución exige que éste se refiera de manera clara y específica a la votación. Por ende, no puede ser un anuncio indeterminado y sin referencia a su objetivo.

La interpretación dada por la mayoría de la Corte Constitucional señala de manera distorsionada , una exigencia clara vertida en la Constitución. En otras palabras, la Corte dice algo que la Constitución no afirma. A mi juicio, una interpretación de este tipo hace sin dudas nugatorio el requisito constitucional esbozado en la norma referida.

2. Considero que cuando la Constitución exige una mayoría especial en el trámite de un proyecto de ley, no basta con verificar el quórum inicial, pues se vota en un momento particular, sino que es indispensable efectuar una nueva verificación que constate la mayoría requerida. En el presente trámite no se realizó la verificación entre el quórum y quienes votaron de manera afirmativa, por lo tanto no existe constancia en el proceso de constitucionalidad que denote que el proyecto en discusión se haya aprobado por la mayoría de la mitad más uno que se exige para la aprobación de la insistencia en la cámaras, respecto de un proyecto objetado (Art. 167 Constitucional).

3. Finalmente y como lo he afirmado en otras ocasiones, el control que se debe efectuar por parte de la Corte Constitucional en este tipo de procesos de objeciones presidenciales, debe ser un control estricto e integral, al igual que aquel que se realiza en los proyectos de ley estatutaria, por cuanto no existe razón constitucional alguna para no proceder de la misma manera.

Por las anteriores razones, discrepo de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C- 985/06

Referencia: expediente OP-093

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley N° 144/05 Senado, 194/04 Cámara "Por medio del cual la Nación rinde homenaje al municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del departamento del Valle del Cauca".

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Debo aclarar mi voto en la decisión de la referencia, pues tal como lo anuncié en Sala Plena, si bien participo de la decisión tomada por la Corte en la parte resolutiva de la aludida providencia, en el sentido de declarar infundadas las objeciones presidenciales en relación con el artículo 4° del proyecto de ley de la referencia, disiento de las motivaciones en las que se funda tal determinación, tal como paso a explicarlo enseguida.

Considero que por la redacción de la norma en comento parecería que todos los gastos que se generen por lo allí decretado estarían a cargo de la Nación, medida que no solo sería contraria al principio de descentralización de las entidades territoriales (arts. 1° y 285 de la Constitución Política), sino que además terminaría por descomponer el presupuesto nacional, pues ciñéndonos al texto de la disposición objetada las obras propuestas para conmemorar la efemérides del municipio de Andalucía, aparte de no obedecer a ninguna situación extraordinaria, corresponden a aquellas que por mandato superior corresponden a los entes locales.

Así lo reconoce la sentencia, al consignar que conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 151 de la Constitución, los gastos previstos en el artículo 4° del proyecto de ley son de competencia de los municipios ya que se refieren a la prestación del servicio público de educación, infraestructura en servicios públicos, práctica del deporte, recreación etc., los cuales deben ser financiados con recursos propios del Sistema Nacional de Participaciones, consagrado en el artículo 356 de la Carta, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2001, norma que les asigna como prioridad en su destinación “el servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando las prestación de los servicios y la ampliación de cobertura”.

No obstante, se olvida que de conformidad con la disposición constitucional en comento la Nación podrá “concurrir” a la financiación de los gastos en los servicios de competencia de los departamentos, distritos y municipios, como es el caso de los gastos previstos en proyecto de ley de la referencia, siempre y cuando se prevean “las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”, según lo dispone el artículo 102 de la Ley 715 de 2002.

Tal exigencia se echa de menos en la norma objetada, pues allí se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las obras en el municipio de Andalucía, sin señalar expresamente que en los gastos correspondientes contribuirá el mencionado ente territorial con recursos propios.

Conviene tener en cuenta que la jurisprudencia de esta corporación ha avalado propuestas de gastos a nivel municipal, financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, en las que se consagra expresamente el mecanismo de cofinanciación.

Así, en sentencia C-859 de 2001 (15 de agosto), M. P. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley por el cual se honraba y exaltaba la memoria del eximio periodista, comediógrafo, cuentista y orador Juan de Dios Uribe, nacido en Andes (Ant.), cuyo artículo 5° del proyecto autorizó claramente al Gobierno Nacional para participar mediante cofinanciación con el municipio en cumplimiento de los programas y obras ordenadas en la ley.

Igualmente, en sentencia C-399 de 2003 (20 de mayo), M. P. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró infundadas las objeciones al proyecto de ley por el cual la Nación se asoció a la celebración del centenario de la fundación del municipio de Sevilla, cuyo artículo 7° dispuso que para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley podrían celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el municipio de Sevilla o el departamento del Valle del Cauca.

De la misma manera, en sentencia C-500 de 2005 (17 de mayo), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, se declararon infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley que pretendía financiar obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Nocaima, departamento de Cundinamarca, cuyo artículo 2° dispuso que el Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para "concurrir" a la ejecución de las obras.

Con el fin de superar la anotada falencia propuse, sin éxito, que en la providencia se precisara que los gastos a favor del municipio de Andalucía, ordenados en el artículo 4° del proyecto de ley bajo análisis con cargo al presupuesto general de la Nación, debían ser cofinanciados con recursos aportados por dicho ente territorial.

Esta es la razón que motiva la presente aclaración de voto, que consideré pertinente consignar con el acostumbrado respeto a las decisiones de esta corporación.

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

1 Ver expediente, cuaderno principal fls. 10 a 13

2 Artículo 1°. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

3 Ver expediente, cuaderno de pruebas del Senado página 206.

4 Lo anterior, de conformidad con el Acta N° 14 correspondiente a la Sesión Plenaria del Senado de la República del 13 de septiembre de 2006, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 462 de 2006, visible en el expediente al folio 254 y siguientes del cuaderno de pruebas del Senado, y con el Acta N° 16 de la Plenaria de la Cámara de Representantes correspondiente al día 3 de octubre de 2006.

5 Ver expediente, folio 155 del cuaderno principal.

6 Ver expediente, folio 157 del cuaderno principal

7 Ver expediente, folio 153 del cuaderno principal

8 Ver expediente, folio 142 del cuaderno principal

9 Ver expediente, cuaderno principal páginas 264 y siguientes.

10 Ver expediente, cuaderno principal folio294

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

12 Ver expediente, cuaderno principal folio 123.

13 Ver expediente, cuaderno principal folio 98.

14 Ver expediente, cuaderno principal folio 322

15 Ver expediente, cuaderno de pruebas del Senado, folio 142

16 Ver expedientes, cuaderno de pruebas del Senado, pág. 154 y siguientes.

17 Ver expediente, cuaderno principal folio 164.

18 Ver expediente, cuaderno principal folio 168

19 Ver folio 14 del expediente.

20 Ver folio 10 del expediente.

21 Ver folio 10 del expediente.

22 Ver expediente, cuaderno principla, folios 255 y siguientes.

23 Copia parcial de esta acta obra en el expediente al folio 325 y siguientes del cuaderno principal. El anuncio consta en el folio 329 reverso

24 Ver expediente, cuaderno de pruebas del Senado folio 62.

25 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

26 Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

27 Cfr. Auto 038 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis

28 Auto A-089 de M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araujo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

29 Cfr. Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa SV Jaime Araújo Rentería

30 Este criterio había sido ya seguido en las sentencias C-473 de 2005, C-241 de 2006, y C-322 de 2006.

31 Sentencia C-276 de 2006, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra. SS.VV. Humberto Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra . Este mismo criterio fue seguido por la Corte en la Sentencia C- 931 de 2005n en la C-400 de 2005 y en la C-473 de 2005

32 Copia parcial de esta acta obra en el expediente al folio 325 y siguientes del cuaderno principal. El anuncio consta en el folio 329 reverso.

33 Ver expediente, cuaderno de pruebas del Senado, págs. 254 y siguientes.

34 Copia parcial de esta acta obra en el expediente a folios 331 y siguientes del cuaderno principal. La aprobación del informe puede verse a folios 361 y 362.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo."

36 Sentencia C-241 de 1994 M.P. Hernando Herrara Vergara

37 Sentencia C-069 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

38 Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992

39 Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

40Ver, entre otras las sentencias C-068/04 M.P. Jaime Araujo Rentería S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-069/04 M.P. Eduardo Montealegre Lynett C-433/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-885/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Rodrigo Escobar Gil y Humberto Sierra Porto.

41 Ver, entre otras, la Sentencia C-1146/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

42 Sentencia C-1146 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

43 Constitución Política. Artículo 151: "El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara."

Constitución Política. Atículo356.—Modificado. A.L. 1/93, art. 2º. Modificado. A.L. 01/2001, art. 2º. "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del sistema general de participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

…".

44 Sobre este tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-488 de 1992, C-=57 de 1993, C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-581 de 1997, C-197 de 2001, C-1319 de 2001, C-483 de 2002, C-399 de 2003 , C-1113 de 2004.

45 Ver sentencia C-197 de 2001, M.P Rodrigo Escobar Gil.

46 Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez caballero

47 Constitución Política, artículo 154: "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 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las 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.

Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno."

48 Corte Constitucional, Sentencia C-859/01 MP. Clara Inés Vargas Hernández. Entre otras decisiones la Corte declaró fundada una objeción al proyecto de Ley 211/99 Senado – 300/00 Cámara, por cuanto ordenaba al Gobierno incluir en el presupuesto de gastos una partida para financiar obras de reconstrucción y reparación del Liceo Nacional "Juan de Dios Uribe". La Corte concluyó que una orden de esa naturaleza desconocía los artículos 154, 345 y 346 de la Carta, así como el artículo 39 de la Ley orgánica del presupuesto.

49 Cf. Sentencia C-360 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

50 sentencia C-197 de 2001, M.P Rodrigo Escobar Gil.

51 Ver Sentencia C- 442 de 2001, m.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

52 Ver Sentencia C-856 de 2006, M.P Jaime Córdoba Triviño.

53 Cfr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91.

54 CP., Artículo 345.- “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

CP. Artículo 346.- “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.”

55 Sentencia C-399/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

56 Sentencia C-1113 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

57 “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden á funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).“

58 Sentencia C-1113 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

59 Sentencia C-360 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

61 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

62 Adicionalmente, las normas objetadas disponían: Artículo 6º.- Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar las apropiaciones presupuestales y los contratos necesarios para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley. || Artículo 7º.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el municipio de Sevilla o el departamento del Valle del Cauca."

63 Corte Constitucional, Sentencia C-017/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró fundadas las objeciones (parciales) al Proyecto de Ley No. 167/95 Senado – 152/95 Cámara, porque obligaba al Gobierno a asumir directamente una función atribuida directamente a una autoridad municipal, donde además no estaba previsto el sistema de cofinanciación.

64 Sentencia C-685/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte declaró inexequibles los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del Decreto 111 de 1996, entre otras razones porque permitían que, en desconocimiento del principio de legalidad y especialización del gasto, el Gobierno efectuara traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-539/97 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-197/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-859/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

65 Sentencia C-399/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

66 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa S.V. Jaime Araujo Rentería.

67 Subraya fuera de texto.

68 Sentencia C-399/03, MP Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

69 Sentencia C-201-98 M.P Fabio Morón Díaz

70 Sentencia C-1051 de 2001MP Jaime Araujo Rentería. En dicha sentencia, la Corte declaró inexequible la expresión "favorable" contenida en el artículo 12 de la Ley 53 de 1989, el cual decía: "Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación."

71 MP Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, el cual autorizaba al Gobierno para que efectuara traslados presupuestales de algunos fondos de cofinanciación para atender los diferentes proyectos de inversión social regional. Para la Corte, dicho mecanismo violaba el principio de

legalidad y especialización del gasto, pues permitía que el Gobierno modificara erogaciones de la ley de presupuesto, al transferir partidas de una entidad a otra.

72 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; A.V. José Gregorio Hernández Galindo. En dicha sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 1998. Para esto, la Corte analizó los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestal. Ver también la sentencia C-201 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; SV Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo).

73 Respecto de los porcentajes con que deben concurrir la Nación y las Entidades Territoriales para la realización de las obras correspondientes, la Corte ha establecido que la normatividad vigente -el artículo 23 del mismo decreto 2132 de 1992 – "le atribuye a las Juntas Directivas de lo Fondos la función de definir el porcentaje de los recursos del sistema de cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas y proyectos cuando se trate de entidades territoriales que demuestren no estar en condiciones de sufragar su costo." Sentencia C-201 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; SV Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo)

74 Sentencia C-1047/04 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. S.V. Jaime Araujo Rentería.

75 M.P Álvaro Tafur Galvis

76 "Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden á funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18)."

77 Constitución Política. Artículo 288: "Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.:

78 Constitución Política, artículo 151: ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría

absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

79 Sobre este tema puede consultarse, entre otras, la sentencia C-191 de 1998.