LEY 1244 DE 2008

LEY 1244 DE 2008

LEY 1244 DE 2008

OCTUBRE 6 DE 2008

"Por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTICULO 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años del Municipio de Alejandría, en el Departamento de Antioquia y rinde homenaje a su población.

ARTICULO 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo ***102*** de la ***Ley 715 de 2001***, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de inversión de utilidad pública y de interés social en esta localidad.

Construcción del Centro Integrado de Cultura del Municipio de Alejandría. Pavimentación de la vía Guatapé- Alejandría en una extensión de 18 kilómetros.

ARTICULO 3º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Hernán Andrade Serrano

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Emilio Ramón Otero Dajud

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Germán Varón Cotrino

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 6 OCTUBRE de 2008

OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR

El Ministerio de Hacienda y crédito Público

PAULA MARCELA MORENO ZAPATA

La ministra de Cultural

Referencia: Expediente OP-101.

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la

Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 15 de abril de 2008, la presidenta del Senado de la República remitió el Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

2. Mediante Auto del 25 de abril de 2008, se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envió de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5o de la Ley 278 de 1996.

3. Con el Auto 108 catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008), se suspendió la revisión del expediente de la referencia, por la falta de varias Gacetas del Congreso en las que se acreditaba el cumplimiento del trámite legislativo correspondiente y se apremió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envió de las pruebas faltantes.

4. Mediante escritos del 9, 11 y 17 de junio de 2008, los

Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviaron a la Corte Constitucional las pruebas solicitadas.

Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

– El día 16 de agosto de 2006, el Representante Pedro Jiménez Salazar, radicó el Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, junto con la correspondiente exposición de motivos [1], y fue designado como ponente el Representante Oscar de Jesús Marín.

– El 14 de septiembre de 2006 se publicó la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia [2].

– El 20 de septiembre de 2006 fue anunciado para ser votado en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia [3].

– El 4 de octubre de 2006 fue considerado y aprobado en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia [4].

– El 31 de octubre de 2006 fue anunciado para ser votado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se

asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia [5].

– El 1o de noviembre de 2006, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 503 de 2006, la ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes presentada por el Representante Oscar de Jesús Marín [6].

– El día 7 de noviembre de 2006, la Plenaria de la Cámara consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, con las modificaciones propuestas y el articulado del Proyecto de ley 076 de 2006 Cámara [7].

– El Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, fue remitido al Senado de la República y numerado como Proyecto de ley número 167 de 2002 Senado, 076 de 2006 Cámara, y fueron designados como ponentes, los Senadores Luis Fernando Duque García y Guillermo Gaviria Zapata.

– La ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 75 del 15 de marzo de 2007 [8].

– El Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, fue anunciado para ser votado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República el 16 de mayo de 2007 [9].

– El Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la

celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, fue aprobado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 23 de mayo de 2007[10].

– La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue presentada por los Senadores Luis Fernando Duque García, Guillermo Gaviria Zapata, y publicada en la Gaceta del Congreso número 284 de 14 de junio de 2007.

– El 25 de julio de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, envió a la Presidenta del Senado un escrito con comentarios sobre la necesidad de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003[11].

– El Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, fue anunciado para ser discutido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República por primera vez el 24 de julio de 2007[12]. Este aviso previo fue reiterado 10 veces consecutivas en las sesiones del 31 de julio de 2007[13], el 15 de agosto de 2007[14], el 21 de agosto de 2007[15], el 22 de agosto de 2007[16], el 28 de agosto de 2007[17], el 4 de septiembre de 2007[18], 5 de septiembre de 2007[19], 11 de septiembre de 2007[20], el 18 de septiembre de 2007[21], y el 25 de septiembre de 2007[22].

– El Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, fue aprobado el 2 de octubre de 2007 por la Plenaria de esa Corporación[23].

– El proyecto fue remitido al Presidente de la República para su correspondiente sanción el 18 de octubre de 2007 y recibido por la Secretaría Jurídica el 6 de noviembre de 2007[24].

– El Presidente de la República envió al Presidente de la

Cámara de Representantes el 13 de noviembre de 2007, las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

– El Senador Luis Fernando Duque García y el Representante a la Cámara oscar de Jesús Marín fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

– El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 25 de marzo de 2008[25], y aprobado el 26 de marzo de 2008[26].

– El informe sobre las objeciones presidenciales fue presentado a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 11 de diciembre de 2007 y publicado el 13 de diciembre de 2007[27].

– El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el 25 de marzo de 2008[28] y aprobado 1o de abril de 2008[29].

– El Presidente de la Cámara de Representantes remitió a la Corte Constitucional el 15 de abril de 2008 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que esta Corporación decidiera sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

PROYECTO DE LEY NUMERO 076 DE 2006 CAMARA, 167 DE2006 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. La Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia y rinde homenaje a su población.

Artículo 2o. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de inversión de utilidad pública y de interés social en esta localidad:

– Construcción del Centro Integrado de Cultura del municipio de Alejandría.

– Pavimentación de la vía Guatapé-Alejandría en una extensión de 18 kilómetros.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación la Corte sintetiza sus argumentos en lo relativo a los motivos de orden constitucional.

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y de Crédito Público, estima que el proyecto de ley de la referencia, que autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para la ejecución de obras de utilidad pública y de interés social tales como la “construcción del Centro

Integrado de Cultura del municipio de Alejandría y la pavimentación de la vía Guatapé-Alejandría en una extensión de 18 kilómetros”, es contrario al artículo 151 de la Constitución, según el cual las leyes ordinarias deben también sujetarse a las leyes orgánicas. El proyecto, a su juicio, ordena al Gobierno realizar unas inversiones que afectan el Plan Nacional de Desarrollo, que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento y que no son congruentes con las perspectivas fiscales para el próximo cuatrienio.

Esto, pues la norma acusada, contenida en una ley ordinaria, es contraria a la Ley orgánica 81de 2003. En particular, el ministro de Hacienda cita el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, según el cual:

Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución

de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Según el Gobierno Nacional no se dio cumplimiento a este artículo porque "ni el gasto ni el impacto fiscal a los cuales hace referencia la Ley Orgánica se hicieron explícitos en la exposición de motivos, en las ponencias o durante el trámite del proyecto de ley"[30].

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. El informe presentado y aprobado por las plenarias de cada Cámara controvierte las objeciones propuestas.

Según consta en el expediente[31], el informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto en cuestión, que rechaza en su integridad las objeciones formuladas por el Gobierno, fue presentado por Luis Fernando Duque García, Senador de la República y Oscar de Jesús Marín, Representante a la Cámara. Dicho informe fue aprobado por las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes el 26 de marzo de 2008 y del Senado de la República el 1o de abril del mismo año. Se sustenta en los siguientes argumentos:

Según el informe presentado, en el caso del proyecto de ley objetado, el Congreso siguió las pautas establecidas por la jurisprudencia constitucional en la materia, específicamente, las Sentencias C-196 de 2001, C-1113 de 2004 y C-729 de 2005, según las cuales "las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de

presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto".

Según el informe de objeciones, el proyecto cuestionado en ningún momento obliga al Gobierno Nacional a realizar el gasto, solo está estimulándolo a concurrir con las entidades que participen en la realización de las obras.

Por las razones anteriores, el informe aprobado por el Congreso de la República señala que el Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, 167 de 2006 Senado se ajusta a los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto número 4534, recibido por esta Corporación el día 21 de abril de 2008, el señor Procurador General de la Nación concluye que son infundadas las objeciones presidenciales contra el Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, y solicita a la Corte declarar su exequibilidad.

En primer lugar, el Procurador señala que de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, "las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto".

En segundo lugar, señala la Vista Fiscal que en relación con el alcance del artículo 7o de la Ley 819 de 2003, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular la Sentencia C-502 de 2007, "las normas contenidas en el artículo

7o de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7o ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada".

Recuerda el Representante del Ministerio Público que la carga que impone el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 no constituye un requisito de trámite, que cree una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley. Pues de conformidad con la sentencia antes citada, tal carga "le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley".

En tercer lugar, afirma el Procurador General de la Nación 5.3. de conformidad con lo que establece el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, "las partidas a que alude el artículo 2o del proyecto objetado, (…) pueden ser incluidas en el Presupuesto Nacional con el fin de que se cumpla el requisitos de la cofinanciación en la ejecución de las obras en él señaladas, lo que significa que se está consagrando la opción a la Nación

de realizar las obras autorizadas a través del sistema de concurrencia a que hace referencia la citada disposición legal, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que les corresponde a las entidades territoriales con los recursos de las transferencias".

En ese orden, no se desconoce la importancia que se desprende del contenido del artículo 7o de la Ley 819 de 2003, no obstante, cuando es evidente, como en el caso que nos ocupa, que la autorización al Gobierno Nacional no es imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este debe acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales y el cumplimiento es a través del mecanismo de la cofinanciación, los requisitos contemplados en el mencionado artículo, no se erigen en un vicio que genere la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4o y 241 numeral 8 de la Carta Política.

2. El trámite de las objeciones y de la insistencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente "sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales". La Corte ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan[32]. Por lo cual pasa la Corte a revisar dicho trámite.

Tal como fue reseñado en la sección de antecedentes de esta sentencia, el Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 7 de noviembre de 2006, y por la Plenaria del Senado de la República el 2 de octubre de 2007 y enviado al señor Presidente de la República para su sanción presidencial el 18 de octubre de 2007, pero recibido en la Presidencia el 6 de noviembre de 2007. Mediante oficio del 13 de noviembre de 2007, el Presidente de la República devolvió el proyecto y las objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba con menos de veinte artículos [33]. De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte constata que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello, como quiera que fuera remitido al Presidente para su sanción el 18 de octubre de 2007, pero recibido efectivamente en la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 2007 por el Congreso y devuelto con objeciones por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad el día 13 de noviembre de 2007. Así, transcurrieron cuatro (4) días hábiles entre el momento en que el Presidente recibió efectivamente el proyecto de ley aprobado por el Congreso y el día en que fue enviado al Congreso con las objeciones.

Como fue reseñado en los antecedentes de esta sentencia, las Cámaras nombraron ponentes al Senador Luis Fernando Duque García y al Representante a la Cámara Oscar de Jesús Marín para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo, quienes insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad.

El informe sobre las objeciones presidenciales, rechazando las

objeciones presidenciales, fue presentado a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 11 de diciembre de 2007 y publicado el 13 de diciembre de 2007[34]. Fue posteriormente, anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 25 de marzo de 2008[35], y aprobado en dicha cámara legislativa el 26 de marzo de 2008[36].

Por su parte, en el Senado de la República, el informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación el 25 de marzo de 2008[37] y aprobado el 1o de abril de 2008[38], según certificación del Secretario General del Senado de la República[39]. Dado que las cámaras insistieron en que se diera trámite al proyecto de ley objetado, el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decidiera sobre su exequibilidad[40].

En este orden de ideas, verificado el cumplimiento las dos condiciones que se requieren para que la Corte Constitucional pueda emitir un pronunciamiento sobre las objeciones propuestas, dirimiendo la controversia de constitucionalidad suscitada entre el Gobierno y el Congreso, a saber (i) que dentro de los términos perentorios señalados en el artículo 166 Superior, el proyecto de ley sea objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad al momento de pronunciarse sobre su sanción, y (ii) que cumplida la anterior condición el Congreso insista, es decir, que rechace las objeciones con arreglo al procedimiento previsto para tal efecto en la Carta Política, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad de las disposiciones pertinentes del proyecto, para lo cual estudiará las objeciones presentadas por el Gobierno.

Advierte la Corte, no obstante, que los efectos de cosa juzgada de la presente sentencia en cuanto a la conformidad del trámite de las objeciones con la Constitución se circunscribe a los aspectos estudiados en esta sentencia, y no comprende otros sobre los cuales no se ha efectuado ningún

análisis. Tales cuestiones no analizadas se refieren, por ejemplo, a si se cumplió el requisito de los anuncios previos.

3. El proyecto de ley objetado no viola el artículo 151 de la Constitución

3.1. Según las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional el proyecto de ley de la referencia es contrario al artículo 151 de la Constitución, según el cual las leyes ordinarias deben respetar las leyes orgánicas, y en este caso, lo establecido en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003.

3.2. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno[41]. La Corte ha señalado de manera reiterada que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación[42]. En la Sentencia C-1047 de 2004, la Corte resumió la línea jurisprudencial en la materia, de la siguiente manera:

Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que decretan honores o reconocen un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, y autoriza la realización de ciertos gastos.

De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Así, en la Sentencia C-782 de 2001[43] se declararon exequibles unas normas legales que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje

público, autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal[44]. La Corte consideró lo siguiente:

“La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decreta honores a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

'(…) Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”[45]. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexequible, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”[46], evento en el cual es perfectamente legítima'[47].

(…)

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación

(…) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos…”[48]. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este 'de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno'[49], siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

De otra parte, la Corte ha declarado inexequibles normas legales, o proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo. En este sentido, la Sentencia C-197 de 2001[50] declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras.

Adicionalmente, la Corte se ha pronunciado en algunas ocasiones acerca de si las normas legales que autorizan al Gobierno para realizar desembolsos, violan la prohibición de financiar, con cargo al presupuesto nacional, los gastos exclusivos de entidades territoriales, y cuyos recursos están incluidos en la participación de dichas autoridades en los ingresos nacionales. Así, la Corte ha decidido que son contrarios a la Ley orgánica sobre transferencias territoriales (Ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la Ley

715 de 2001 a raíz de la reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001) los enunciados normativos que ordenan al Gobierno realizar gastos que son competencia exclusiva de las entidades territoriales. En este orden de ideas, la Sentencia C-581 de 1997[51] decidió lo siguiente:

"La norma objetada que ocupa la atención de la Corte, autoriza al Gobierno para asignar dentro del Presupuesto Nacional de la vigencia de 1997 a 1998, las sumas de dinero necesarias para construir el estadio "Centenario" del municipio de Puerto Tejada, autorización que el legislador no puede otorgar sin contradecir el artículo 21 numeral 11 de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que esta norma prescribe que la participación de los municipios en el situado fiscal se destinará, entre otras cosas, a la inversión en las instalaciones deportivas que requiera el municipio respectivo. No se pueden, así, incluir para este fin, apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Así las cosas, en cuanto a la norma objetada, contenida en el artículo 2o bajo examen, es contraria a las prescripciones de la Ley orgánica a la que debe ceñirse el legislador, y vulnera, de contera, el artículo 151 superior que ordena que la actividad legislativa se supedite a las leyes orgánicas.

Si bien el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 menciona dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al Presupuesto Nacional aquellas actividades municipales que la misma disposición ordena llevar a cabo con los recursos provenientes del situado fiscal, el evento de la construcción del estadio de Puerto Tejada no se cobija bajo tales excepciones. En efecto, ellas se refieren a la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y a partidas de cofinanciación para programas municipales, supuestos que no tocan con el previsto en la norma objetada, ya que no se puede interpretar que la

construcción del estadio con recursos del presupuesto nacional se trate de una función a cargo de la Nación con participación del municipio, cuando la ley orgánica de distribución de competencias expresamente prescribe que esta no es función a cargo de la Nación, sino del municipio exclusivamente".

(…)

De otra parte, esta Corporación ha declarado infundadas algunas objeciones presidenciales contra contenidos normativos que autorizan un gasto en principio exclusivo de las entidades territoriales, pero que están en realidad comprendidos dentro de las excepciones establecidas en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 (anteriormente artículo 21 de la Ley 60 de 1993).

Mediante Sentencia C-486 de 2002[52], la Corte declaró exequible una disposición que autorizaba al Gobierno para "incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales (…) que permitan la ejecución de (…) obras [específicas] de infraestructura en el municipio de Condoto (…)"[53]. En dicha ocasión, las objeciones presidenciales radicaban en que el proyecto de ley vulneraba el artículo 21 de la Ley Orgánica 60 de 1993, en el cual se prohibía "incluir apropiaciones para ser transferidas a las entidades territoriales, que tengan como destino financiar los proyectos que se encuentran dentro de la órbita exclusiva de los municipios"[54]. La Corte hizo las siguientes consideraciones:

"[L]as expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y (…) en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen[55]. 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”[56].

En concepto del Presidente de la República, no es procedente que el Congreso de la República a través de una ley ordinaria autorice la incorporación de una partida presupuestal en la ley general de presupuesto.

La Corte advierte que el verbo rector del artículo 2o del proyecto de ley no ordena la ejecución de una serie de obras públicas sino que establece una autorización para efectuar una apropiación. Si tal es el sentido de la norma, es claro que el artículo es constitucional, pues el Congreso en manera alguna está invadiendo la competencia del Gobierno.

Nótese que la norma objetada, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorízase”, no impone un mandato al Gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto[57]`.

Igualmente, en la Sentencia C-399 de 2003[58] 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 este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (…)”[59]. 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. (…)

(…)

En resumen, en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha decidido que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas -y por ende no violan el artículo 151 Superior- cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación. En dicho caso, la inclusión de la partida para la cual se autorizó al Gobierno, está comprendida dentro de las excepciones previstas en las normas orgánicas. [60, 61].

Subraya la Corte que el artículo 2o del proyecto dice de manera expresa "autorícese al Gobierno Nacional". La objeción presidencial no indica por qué esa expresión clara debe ser leída como una orden imperativa.

El proyecto de ley objetado claramente se limita a autorizar al Gobierno Nacional para que "incluya dentro del Presupuesto General de la Nación" las partidas presupuestales. El Gobierno no es obligado a incluirlas. La objeción al respecto no prospera.

3.3. Por otra parte, en relación con la exigencia del artículo 7o de la Ley 819 de 2003, esta corporación se ha pronunciado en varias ocasiones para reiterar que el requisito allí establecido crean una carga para el Ejecutivo[62]. Por ser relevantes para este proceso, se trascriben a continuación los apartes más relevantes de la Sentencia C-502 de 2007, en donde se examinó ampliamente este asunto:

(…) en sus primeras sentencias sobre la aplicación de las condiciones establecidas en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 la Corte determinó que las disposiciones del artículo todavía no eran exigibles al Congreso de la República, por cuanto el Gobierno Nacional todavía no había dictado el marco fiscal de mediano plazo. Ello a pesar de que manifestó que, en

principio, la aprobación de los artículos que autorizaban gasto público en los proyectos objetados por el Presidente debía haberse ceñido a lo dispuesto en el artículo 7o.

Posteriormente, en la Sentencia C-874 de 2005, la Corte afirmó, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 -en el sentido de conceptuar acerca del impacto fiscal del proyecto y su adecuación con el marco fiscal de mediano plazo- no afecta la validez de un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Congreso de la República con el cumplimiento de todas las formalidades.

Finalmente, en la Sentencia C-856 de 2006, la Corte afirmó que los requisitos establecidos en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios. Con base en esta precisión, definió que la mayoría de las objeciones presentadas a este respecto contra el proyecto de ley del teatro colombiano eran infundadas, puesto que las normas atacadas no constituían mandatos imperativos de gasto para el Gobierno Nacional, sino simples alusiones generales sobre el apoyo que debía dar el Estado a las actividades teatrales, de manera tal que el Gobierno quedaba en libertad para definir el contenido del proyecto de ley de presupuesto.

33. Ahora bien, en el caso presente la Corte encuentra que desde el año 2004 el Gobierno ha venido presentando el marco fiscal de mediano plazo al Congreso para su estudio y discusión[63]. Por esta razón, en esta ocasión no tiene cabida el argumento acerca de que el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 no es aplicable al proyecto de ley bajo estudio.

Por otra parte, en este caso no se puede decir que las normas del proyecto que se analiza -y de manera muy especial el artículo 6o- no obligan al Gobierno Nacional a incluir en el Presupuesto General de la Nación los costos estimados para la

realización de la elección directa y universal de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, en las próximas elecciones para Congreso de la República, es decir, en el año 2010. En los términos del marco Fiscal de mediano Plazo del año 2006, si el proyecto de ley estatutaria que se analiza se convierte en ley pasaría a ser una “ley con costo fiscal cuantificable”, costo que será permanente, pero en el que se incurrirá con una periodicidad de cada cuatro años.

34. Ahora bien, lo anterior no significa que la Corte acoja la posición expuesta en el concepto del Procurador General de la Nación acerca de que el proyecto de ley bajo examen es inconstitucional por cuanto no cumplió con los trámites exigidos en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003.

El artículo 7o de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los proyectos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el marco Fiscal de mediano Plazo.

Evidentemente, las normas contenidas en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país

y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7o ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7o analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país -de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho- que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios -administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

Así, pues, el mencionado artículo 7o de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso

para legislar y concederle al ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas -o las bancadas- tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el marco Fiscal de mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse

escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Fiscal de Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 -atrás reseñada- y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7o de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Fiscal de Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido

por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el marco Fiscal de mediano Plazo recae sobre el de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el ministerio de Hacienda, la omisión del en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

En relación con el presente proyecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó el 25 de julio de 2007 a la Presidenta del Senado de la República que era "prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas de honores que crean mayores presiones de gasto público. (…) Según lo expuesto a la luz del artículo 7o de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones"[64]. Aun cuando en esta carta el ministerio insiste en que el Congreso "analice" las consecuencias fiscales de los proyectos de obras autorizados, de ello no se sigue que la carga de realizar ese estudio haya sido trasladada por el Gobierno al Congreso, ni que la ausencia del mismo le impida al Congreso continuar con el trámite legislativo. De conformidad con lo señalado en la jurisprudencia citada, el Gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la

conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su financiación.

3.4. En conclusión, en el asunto bajo estudio, las objeciones formuladas al proyecto de ley resultan infundadas por dos razones: (i) porque la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de las obras públicas en el municipio de Alejandría -que emplea la expresión "autorícese"- no ordenar al Gobierno incluir una partida sino que permite que tales obras se sufraguen a través del sistema de cofinanciación, que esta Corporación ha señalado como acorde a la Constitución Política; y (ii) porque la exigencia de que se conozcan los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, establecida en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, es una herramienta para la racionalidad legislativa, que crea una carga inicial sobre el Ejecutivo que este no cumplió en el presente caso, la cual no puede constituirse en una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa de manera autónoma por parte del Congreso de la República.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

Segundo. En consecuencia, declarar exequible, únicamente por los cargos planteados en las objeciones analizadas en esta sentencia, el Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076

de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

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

El Presidente,
Humberto Antonio Sierra Porto.

Magistrados,
Jaime Araújo Rentería, Con aclaración de voto; Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Clara Inés Vargas Hernández.

La Secretaria General,
Martha Victoria Sáchica Méndez.

***

1. Gaceta del Congreso número 298 de 2006, pp. 4-6.

2. Gaceta del Congreso número 369 de 2006, pp. 21-23.

3. Gaceta del Congreso número 634 de 2006, p. 28

4. Gaceta del Congreso número 42 de 2007, pp. 51-55.

5. Gaceta del Congreso número 607 de 2006, p. 19.

6. Gaceta del Congreso número 503 de 2006, pp. 4-16.

7. Gaceta del Congreso número 635 de 2006, p. 26. Texto definitivo aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso número 545 de 2006.

8. Gaceta del Congreso número 75 de 2007, pp. 6-8.

9. Gaceta del Congreso número 656 de 2007, p. 48.

10. Gaceta del Congreso número 657 de 2007, pp.1, 10-11.

11. Cfr. Folios 17-18.

12. Gaceta del Congreso número 462 de 2007, p. 45.

13. Gaceta del Congreso número 463 de 2007.

14. Gaceta del Congreso número 467 de 2007.

15. Gaceta del Congreso número 488 de 2007.

16. Gaceta del Congreso número 491 de 2007.

17. Gaceta del Congreso número 486 de 2007.

18. Gaceta del Congreso número 508 de 2007.

19. Gaceta del Congreso número 509 de 2007.

20. Gaceta del Congreso número 542 de 2007.

21. Gaceta del Congreso número 543 de 2007.

22. Gaceta del Congreso número 544 de 2007, pp. 35-36.

23. Gaceta del Congreso número 545 de 2007, p. 16.

24. Cfr. Folio 17.

25. Gaceta del Congreso número 144 de 2008, p. 13-14.

26. Gaceta del Congreso número 253 de 2008, p.14.

27. Gaceta del Congreso número 666 de 2007, p.14-15.

28. Gaceta del Congreso número 148 de 2008, p. 94.

29. Gaceta del Congreso número 234 de 2008, p. 13-14.

30. Cfr. Folio 186.

31. Folios 1 y 10 del expediente.

32. Ver entre otras, las Sentencias C-1249 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1250 de 2001, m.P.: manuel José Cepeda Espinosa.

33. Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028 de 1997.

34. Gaceta del Congreso número 666 de 2007.

35. Gaceta del Congreso número 144 de 2008. El anuncio se hizo en los siguientes términos: "Dirección de la Presidencia doctor Bérner León Zambrano Erazo: No vamos a levantar la Sesión, simplemente a anunciar los proyectos que van a ser debatidos mañana a las 3 de la tarde. Anúncielos señor Secretario, posteriormente tiene el uso de la palabra el Representante Dussán. ¦ Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa: Presidente, es que el tercer punto es anuncios y enseguida sigue proposiciones Representante. ¦ Subsecretaria General doctora Flor Marina Daza R., informa: Informe de objeciones presidenciales: ¦ Proyecto de ley número 076 del 2006 Cámara, 167 de 2006 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia. (…). Han sido anunciados los proyectos, para ser discutidos y votados en la Sesión del día de mañana, señor Presidente o en la próxima Sesión en que se debatan proyectos de ley, el día de mañana miércoles 26 de marzo".

36. Gaceta del Congreso número 253 de 2008, p. 14.

37. Gaceta del Congreso número 148 de 2008, p. 94. El anuncio se hizo 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. ¦ Sí señor Presidente, los proyectos para la siguiente sesión Plenaria, para votar y

discutir son los siguientes: ¦ Con informe de objeciones ¦ – Proyecto de ley número 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

38. Gaceta del Congreso número 234 de 2008, p. 13-14.

39. Cfr. Folio 2, Cuaderno de pruebas Senado de la República. Dice la certificación: "El anuncio del informe de objeciones según Acta número 35 del 25 de marzo de 2008, publicado en la Gaceta número 148 de 2008. El informe de declaratoria de infundadas las objeciones se publicó en la Gaceta número 666 del jueves 13 de diciembre de 2007, solicitándose su desestimación o rechazo. Su discusión y aprobación se presentó el día 1o de abril de 2008 como consta en el Acta número 36 de 2008 pendiente de publicar".

40. Constitución Política, artículo 167 inciso 3o.

41. Ver entre otras, la Sentencia C-782 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil; C- 1047 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araújo Rentería.

42. Ver entre otras las Sentencias C-581 de 17, m.P. Vladimiro Naranjo mesa, C-196 de 2001, P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro martínez Caballero, Fabio morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett y C-483 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-197 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-1047 de 2004.

43. P. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil.

44. Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento). Se destacan los siguientes artículos acusados: "Artículo 3o. Autorízase al

Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla 'Paz, Justicia y Libertad'. || Artículo 4o. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos ($2.410'000.000). || Artículo 5o. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos ($3.100'000.000). || Artículo 6o. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos ($720'000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7o. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos ($2.000'000.000)".

45. Sentencia C-490/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

46. Sentencia C-360/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico número 6.

47. Corte Constitucional Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiaron las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 157/95 (S) y 259/95 (C) "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad"; la doctrina contenida en la cita fue reiterada en la Sentencia C-196 de 2001 M.P. Eduardo

Montealegre Lynett. En esta ocasión se declaró la exequibilidad del artículo 4o del Proyecto de ley número 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexequible, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República. Estas sentencias recogen las reglas establecidas por la Corte desde sus inicios (Cfr. Sentencia C-057 de 1993 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En esta oportunidad se declararon infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 134 de 1989 (S), 198 de 1989 (C) “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”. Aquí se consideró que la autorización de gastos que hace el Congreso al Gobierno no implica, en principio, la limitación de las atribuciones que tiene cada órgano en la formulación de la política presupuestal).

48. Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico”.

49. Este el principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto orgánico del Presupuesto).

50. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

51. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

52. M.P. Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil.

53. El contenido completo de las normas objetadas en aquella ocasión es el siguiente: “Artículo 2o. Autorízase al Gobierno

Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales hasta por la suma de cuatro mil millones de pesos ($4.000.000.000), que permitan la ejecución de las siguientes obras de infraestructura en el municipio de Condoto en el departamento del Chocó. || Reconstrucción y modernización de la bocatoma, red de conducción, planta de tratamiento, red de distribución y tanques de almacenamiento, del acueducto de la zona urbana de Condoto. || Construcción de la carretera Condoto – Santa Ana. || Construcción de la planta física y dotación del Hospital San José.|| Construcción de la planta física del Colegio Scipión. || Construcción de la planta física del Colegio María Auxiliadora. || Construcción de la planta física del Instituto Técnico Comercial. || Pavimentación del anillo vial del municipio de Condoto. || Construcción del polideportivo del municipio. || Artículo 3o. El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente ley". Sin embargo, la Corte no analizó la coherencia entre la disposición objetada y la Ley 60 de 1993, pues esta Ley orgánica había sido derogada por la Ley 715 de 2001.

54. Descripción de las objeciones presidenciales según la Corte Constitucional.

55. Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2001.

56. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1996.

57. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994.

58. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

59. 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".

60. El artículo 102 de la Ley orgánica 715 de 2001 dispone que "[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 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". Subraya fuera de texto.

61. C- 1047 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araújo Rentería.

62. C-1113 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis. La objeción presidencial se presentó contra el Proyecto de ley número 247 de 2003 -Senado- y número 117 de 2002 -Cámara- "por la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social"; C-500 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Salvó su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería, por cuanto consideró que durante el trámite del proyecto no se cumplió con el requisito constitucional de anunciar previamente, y en sesión distinta, el debate y la votación del proyecto. El proyecto objetado fue el Proyecto de ley número 249 de 2003 – Senado de la República -, 129 de 2003 – Cámara de Representantes – "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Nocaima, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"; C-729 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. El Magistrado Jaime Araújo Rentería aclaró su

voto. El proyecto objeto de reproche fue el Proyecto de ley número 057 de 2003 Cámara – 061 de 2004 Senado "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones". En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio; C-072 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño. El proyecto objetado fue el Proyecto de ley número 239/05 Senado – 165/03 Cámara, "por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones". El proyecto fue objetado por cuanto otorgaba beneficios tributarios al reducir el aporte de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud del 8 al 4% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto de Bienestar Familiar; C-929 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. El proyecto objetado fue el Proyecto de ley número 172/04 Senado, 162/03 Cámara, "por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación". En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. En el proyecto se cuantificaba el costo de las obras, pero no se identificaba la fuente de ingreso adicional para cubrirlos ni se analizaba la compatibilidad de los gastos con el marco fiscal de mediano plazo.

63. Al respecto es importante tener en cuenta que el inciso primero del artículo 1o de la Ley 819 de 2003 establece: "Artículo 1o. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Antes del 15 de

junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un marco Fiscal de mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto…". El primer Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el día 11 de junio de 2004 (Gaceta del Congreso 399 del 2 de agosto de 2004). Actualmente se encuentra vigente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006. (ver www.minhacienda.gov.co).

64. Cfr. Folios 194-195.