Sentencia C-874/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite legislativo

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL-Infundada porque artículo no establece lo afirmado por el Gobierno/OBJECION PRESIDENCIAL-Improcedencia sobre artículo que renumera artículo de una ley ya sancionada

Resulta claro que el artículo 4 del proyecto de ley en nada alude a que se le "autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones o los traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir lo dispuesto en la ley, a partir de la presente vigencia fiscal", como lo sostiene el Ejecutivo en sus objeciones al proyecto de ley. Lo anterior, resulta suficiente para declarar infundada la objeción presentada sobre este artículo en la medida que de su contenido no se tiene lo afirmado por el Gobierno, al referir exclusivamente a la renumeración del artículo 5 de la Ley 76 de 1993, que ahora pasa a ser el artículo 4. Empero, incluso revisado el contenido de las disposiciones del proyecto de ley objetado parcialmente, no se tiene tampoco lo indicado en la objeción presidencial, como sí se observa del artículo 4 de la Ley 76 de 1993, al contemplar "autorízase al Gobierno Nacional para apropiar o trasladar los recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento de la esta ley, a partir de la presente vigencia fiscal…", que en el proyecto de ley objetado vino también a ser objeto de renumeración por el artículo 3, que dispuso que pasará a ser el artículo 3 de la Ley 76 de 1993. Este contenido normativo entonces sí coincide con lo expresado por el Ejecutivo en sus objeciones al proyecto de ley. Sin embargo, como lo sostuvo el Ministerio Público, no puede pretender el Gobierno Nacional objetar un artículo cuyo contenido normativo se mantiene desde su vigencia, es decir, con la expedición de la Ley 76 de 1993, en octubre 5. En consecuencia, al no haber sido derogado, modificado o adicionado sino renumerado, resulta improcedente y extemporánea que el Gobierno pretenda ahora objetar por inconstitucionalidad una ley sancionada, para lo cual está prevista la acción de inconstitucionalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Análisis circunscrito a razones formuladas por Gobierno

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Exigibilidad del requisito de incluir los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingresos en la exposición de motivos

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Inclusión del costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto de ley

Debe la Corte entrar a resolver si se incluyó en la exposición de motivos no solamente el costo fiscal sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Como lo señalan las cámaras legislativas en su insistencia respecto de las objeciones formuladas por el Gobierno (punto IV de esta decisión), en la exposición de motivos al proyecto de ley No. 209/04 acumulado al 213/04 Senado, se contiene un ítem denominado "El impacto fiscal". Se estima así que el máximo de este impacto sería de US $815.749.01, adicionales a los US $ 1307.378.76 que se destina a los servicios jurídicos en el exterior. Conforme a lo anterior, se puede concluir que en el trámite legislativo del proyecto de ley objetado **sí se incluyó**

expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto de ley, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, cumpliendo así lo señalado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Importancia

RAMAS DEL PODER PUBLICO-Autonomía e independencia

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Ausencia del concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre impacto fiscal

Observado los antecedentes legislativos al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el Congreso), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro, no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público tienen soporte en la omisión del Gobierno, incumplimiento que no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial. Conforme a lo señalado, las objeciones presidenciales respecto del inciso 1 del artículo 1 del proyecto de ley por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en lo objetado, y, por ende, del artículo 151 de la Carta Política, resultan ser infundadas.

AUTORIZACION AL GOBIERNO PARA CELEBRAR CONTRATOS-Alcance/CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL Y AUTORIZACION AL GOBIERNO PARA CELEBRAR CONTRATOS

La Corte ha establecido el alcance de dicha preceptiva constitucional (num. 9 art. 150) que puede reseñarse así: i) se configura una competencia dual entre el Congreso y el Gobierno, pues, al primero le corresponde establecer en forma detallada los parámetros, condiciones y límites bajo los cuales el segundo ejercerá su facultad administrativa, ii) dicha ley de autorizaciones tiene carácter excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, iii) la razón de ser de la competencia legislativa radica en asegurar la intervención del órgano colegiado de representación popular en un proceso que como el contractual compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional, iv) la facultad del Gobierno es típicamente administrativa ya que los asuntos a los que refieren las autorizaciones son propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, v) se consagra también una función de control político ya que el Gobierno está en la obligación de rendir informes periódicos al Congreso sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas, que implica un seguimiento y evaluación imparcial acerca del ejercicio de las autorizaciones en la medida que se trata del ejercicio de funciones que comprometen en forma significativa los intereses nacionales.

LEY DE AUTORIZACIONES EN LA CONSTITUCION DE 1991-Diferencias con la

Constitución de 1886

AUTORIZACION AL GOBIERNO PARA CELEBRAR CONTRATOS-Justificación de la rendición de informes periódicos al Congreso

LEY DE AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR-Alcance de la reserva de iniciativa gubernamental

LEY DE AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR-Tipos

OFICINAS CONSULARES-Número de residentes en el exterior como criterio para prestar asistencia jurídica por funcionarios especializados

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Estructura

CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES-Funciones consulares

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY RELATIVO A OFICINAS CONSULARES-Contratación de profesionales para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social a los connacionales en el exterior/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY RELATIVO A OFICINAS CONSULARES-Infundada porque artículo objetado no se refiere a la concesión de autorización al Gobierno para contratar

La Corte concluye que la presente objeción formulada por el Gobierno resulta infundada en la medida que no se está ante la concesión por el Congreso de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, ni tampoco la requería para este caso. En efecto, el inciso 1 del artículo 1 que se objeta del proyecto de ley, señala que las Oficinas de Asuntos Consulares deben contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular cuando la comunidad colombiana en dicha jurisdicción sea superior a 10.000 personas. El Congreso no está concediendo una autorización especial que contenga parámetros y condiciones dentro del cual el Ejecutivo habrá de ejercer su facultad administrativa. Tampoco se observa que conlleve para el Gobierno la rendición periódica de informes al Congreso que implique seguimiento y evaluación del ejercicio de autorizaciones. Ni mucho menos puede indicarse que se encuentre establecido de manera expresa y clara en la Constitución que la regulación de esta materia deba ser objeto de una ley de autorizaciones. Se está ante la capacidad propia de contratación de prestación de servicios en el exterior conforme a la regulación establecida en el artículo 32-3 de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, bajo la modalidad propia del inciso final del artículo 150 Constitucional, que es de carácter amplio y referido al Estatuto General de Contratación, máxime cuando la Resolución No. 2034 de 2004, delegó en dichas Oficinas la celebración y liquidación de contratos en desarrollo de la labor de protección y asistencia a los connacionales en el exterior (artículos 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993). Por ende, no se está concediendo autorización para contratar al Presidente de la República junto con el Ministro de Relaciones Exteriores, sino sólo a las Oficinas Consulares para una mejor gestión a los connacionales en el exterior, lo que constituye el ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que permite al Congreso apoyar a determinadas dependencias en el exterior, para que puedan ejercer con la debida oportunidad y eficiencia las funciones personalizadas que se le han impuesto.

Referencia: expediente OP-085

Objeciones Presidenciales a los artículos 1 (inciso primero) y 4 del proyecto de Ley No. 209 de 2004 acumulado al 213 de 2004 –Senado de la República- y No. 161 de 2004 - Cámara de Representantes - "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C, veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación recibida en la Presidencia de la Corte Constitucional el 19 de julio de 2005, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley No. 209/04 (acumulado al No. 213/04) Senado y No. 161/04 Cámara “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

El trámite dado a las objeciones presidenciales fue el siguiente:

1. Mediante oficio de fecha 18 de abril y recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 2 de mayo de 2005 (folio 27), el Secretario General del Senado de la República remite al señor Presidente de la República el proyecto de ley No. 209/04 acumulado al 213/04 –Senado- y 161/04 –Cámara- “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, para la sanción ejecutiva.

2. El 10 de mayo de 2005, la Presidencia de la República devuelve el proyecto de ley sin sanción ejecutiva al objetarlo por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Dichas objeciones presidenciales fueron recibidas en el Senado de la República el 11 de mayo de 2005 (folio 298).

3. El 17 de junio de 2005, el Senado de la República, en sesión plenaria, aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental, en el que se recomendó declarar infundadas las objeciones planteadas por el Gobierno (folio 4[1]). Según esta constancia del Secretario General del Senado, la aprobación de este informe el día 17 de junio de 2005, se realizó previo su anuncio en sesión plenaria del día 16 de junio de 2005, con su publicación en la Gaceta 379 de 2005.

4. El 20 de junio de 2005 (Gaceta No. 505 de 2005), la Cámara de Representantes, en sesión plenaria, aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental, en la cual rechazó las objeciones formuladas por el Gobierno (folio 366). Según informe del Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 408) el anuncio de la votación del informe de objeciones ocurrió el 17 de junio de 2005, según acta No. 183 de 2005, que según informa se encuentra en proceso de elaboración y publicación por la Imprenta Nacional.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

“Ley No. _____

Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 76 de 1993, quedará así:

Artículo 1. Las Oficinas Consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a diez mil (10.000) personas, deberán contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social, a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular.

PARAGRAFO. Podrá prestarse el servicio de que trata el inciso anterior. Cuando la comunidad colombiana existente estimada sea menor a diez mil (10.000) personas, y cuando las circunstancias lo requieran, y a solicitud del Cónsul respectivo y previo concepto favorable de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

Artículo 2. El artículo 2 de la Ley 76 quedará así:

Artículo 2. Los profesionales especializados deberán prestar los servicios que señale el Ministerio de Relaciones Exteriores con observancia de las normas y principios del Derecho Internacional para el logro de la protección y asistencia de los colombianos en el exterior. Para tal efecto tendrán prioritariamente en cuenta para el ejercicio de sus funciones, entre otras, las siguientes:

1. Promover el respeto a los derechos humanos.
2. Brindar asistencia en casos de discriminación y abusos en materia laboral.
3. Procurar la observancia, en concordancia con los principios internacionales y con la respectiva legislación, del debido proceso, del derecho a la defensa y de las garantías procesales.
4. Asistir en la tarea de localización de colombianos desaparecidos.
5. Propiciar el respeto de los intereses de los connacionales por parte de las autoridades nacionales de inmigración.
6. Defender los intereses de los menores de los minusválidos o de cualquier otro connacional incapacitado temporal o permanente.

Artículo 3. El artículo 4 de la vigente Ley 76 de 1993 pasará a ser el artículo 3 de la misma Ley 76 de 1993.

Artículo 4. El artículo 5 de la vigente ley 76 de 1993 pasará a ser el artículo 4 de la misma ley 76 de 1993.

Artículo 5. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”.

III. OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las objeciones de inconstitucionalidad propuestas por el Ejecutivo en contra del inciso 1 del artículo 1 y el artículo 4 del proyecto de ley de la referencia, se fundamenta en la supuesta

vulneración de los artículos 345 y 346, 151 (Ley 819 de 2003, artículo 7), 150 numeral 9 y 154 de la Constitución Política. Veamos los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional.

Vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución

Expone que el artículo 4 del proyecto de ley autoriza al Gobierno para efectuar las apropiaciones o los traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir lo dispuesto en la ley a partir de la presente vigencia fiscal. Considera el Presidente de la República que esta disposición desconoce los artículos 345 y 346 de la Carta en la medida que "una ley ordinaria no es suficiente para poder establecer las apropiaciones con el propósito de desarrollar la contratación de servicios para los connacionales en el exterior, por cuanto tales apropiaciones deben ser decretadas y apropiadas en la Ley Anual de Presupuesto…No se puede autorizar al Gobierno Nacional para que realice las apropiaciones o traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir los objetivos de ley, porque en este caso el legislador estaría desconociendo abiertamente las competencias constitucionales asignadas a cada una de las ramas del poder público, en relación con la aplicación del principio de legalidad del gasto público".

Vulneración del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, por ende, del artículo 151 de la Constitución

Se aduce el desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (norma orgánica) y, por ende, del artículo 151 de la Carta Política, por cuanto para consagrar una obligación en cabeza de las oficinas consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a 10000 personas para contratar profesionales especializados que presten orientación y asistencia jurídica y/o social, era necesario conforme al artículo 7 de la Ley 819, "establecer claramente en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto de ley, no solamente el costo fiscal del mismo sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Por otra parte, en la norma citada de la Ley 819 se establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, debía rendir concepto frente a los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiera solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiera pronunciado al respecto". Por lo anterior, considera que la ley ordinaria debe respetar los mandatos de la legislación orgánica, no puede una ley de carácter ordinario derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia.

Vulneración del numeral 9 del artículo 150 en armonía con el artículo 154 de la Constitución

Se señala que el artículo 1 del proyecto de ley, que autoriza a las oficinas consulares de la República, en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a 10000 personas, a contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia a los connacionales que se encuentran en la respectiva circunscripción consular, desconoce los artículos 150 numeral 9 y 154 de la Carta "en la medida en que tales autorizaciones requieren de la iniciativa del Ejecutivo…Es claro que la competencia para autorizar al Gobierno para celebrar contratos reposa en cabeza del Congreso de la República, pero igualmente requiere de la iniciativa del Ejecutivo. La autorización para las oficinas consulares consagrada en el artículo 1 del proyecto de ley, al carecer de iniciativa gubernamental y vulnerar de manera clara la autonomía contractual del Gobierno Nacional consagrada en la Constitución Política, es inconstitucional".

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

A efectos de resolver sobre la objeción presidencial propuesta, las cámaras legislativas integraron sendas Comisiones Accidentales, en cuyos informes decidieron insistir en la constitucionalidad de los segmentos objetados respecto del proyecto de ley no sancionado. Dichos informes fueron debidamente aprobados en el Senado de República y la Cámara de Representantes en sesiones plenarias. En efecto, se señala:

En cuanto a la presunta vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, se indica que el artículo 4 del proyecto de ley no introdujo una nueva norma al ordenamiento jurídico por cuanto simplemente realizó una renumeración por razones de secuencia numérica a la Ley 76 de 1993. Se señala que no se presenta una renovación legislativa, ni se trata de un artículo nuevo en sentido estricto. Se agrega que la disposición mencionada que se renumera en el proyecto de ley objetado de hecho se encuentra vigente y tiene actual aplicación, las objeciones a este artículo dejarían vigente de todas formas el mismo simplemente con una numeración incoherente. Por consiguiente, no existe violación de dichas disposiciones constitucionales.

Respecto al presunto desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y por ende del artículo 151 de la Carta, se expone que no es cierto que no se haya cumplido con las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, atendiendo lo expresado en la exposición de motivos. Al efecto se transcribe apartes de la exposición de motivos al proyecto de ley 209/04 Senado:

“El impacto fiscal

La Ley 819 de 2002(sic), “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7 dispone:

´Artículo 7. 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 trámites respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que plantee un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente norma 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´.

La anterior disposición obliga entonces a poner de presente el impacto fiscal del presente proyecto, toda vez que la ampliación de la base poblacional de protección a los colombianos en

el exterior mediante funcionarios especializados, puede traducirse en mayores costos fiscales para la prestación del amparo.

Teniendo en cuenta que con el proyecto se podría producir la contratación de una asesoría jurídica o social, o ambas en los casos que se necesite, cualquiera que sea su situación y donde exista una colonia inferior a los 10.000 colombianos en la sede diplomática o consular, es necesario describir el impacto fiscal que eventualmente podría generarse. Se estima que el máximo de ese impacto sería de US $815.749.01, adicionales a los US $1307.378.76 que se destinan a los servicios jurídicos en el exterior conforme al régimen legal actual (Cálculo con base a las cifras publicadas en el libro Memoria al Congreso Nacional 2002-2003, Ministerio de Relaciones Exteriores).

Es de advertir que en ninguna de las sedes diplomáticas o consulares de Colombia en el extranjero existe la asistencia social. Los países en los cuales no se presta la asesoría jurídica son los siguientes:

PAÍS	**CIUDAD**	**UBICACACIÓN**
Alemania	Frankfurt	Consulado General
Antillas Holandesas	Curazao-willemstad	Consulado
Aruba	Oranjestad	Consulado
Australia	Sydney	Consulado General
Bélgica	Bruselas	Consulado General
Brasil	Manaos, Sao Paulo, Tabatinga	Consulado General, Consulado General, Consulado
Canadá	Montreal, Toronto	Consulado General, Consulado General
Chile	Santiago	Consulado General
Cuba	La Habana	Consulado General
Francia	Paris	Consulado General
Gran Bretaña	Londres	Consulado General
México	México D.F.	Consulado General
Países Bajos	Ámsterdam	Consulado General
Panamá	Panamá, Colón, Puerto Obaldia	Consulado General, Consulado, Consulado
Puerto Rico	San Juan	Consulado General

La cifra antes indicada constituye el tope máximo de gastos por concepto de la asistencia jurídica y social a los connacionales a que daría lugar el presente proyecto una vez acogido por el Congreso de la República, pues en realidad depende de factores tales como: la necesidad de apoyo al Cónsul en la prestación del servicio, la cantidad de casos que se presenten en cada una de las sedes consulares que requieran dicho apoyo, y la variación en los costos del servicio de un asesor jurídico y social en consideración al país, al tiempo y al tipo de asesoría requerida. Como quiera que estos asesores externos no son funcionarios públicos del servicio exterior, su

contratación no genera prestaciones sociales.

La fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesto, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo previsto a la ley 76 de 1993.

Debe entonces tenerse en cuenta sobre el particular lo siguiente:

El Fondo Rotatorio del Ministerio es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el decreto del 3 de enero de 1992. Su administración le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene a su cargo el manejo de los grupos internos de trabajo de presupuesto, contabilidad, cuentas por pagar, almacén e inventarios y tesorería.

El presupuesto del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo principal servir de apoyo logístico al Ministerio; con los recursos que asigna la Nación sumando los recursos propios que produce por concepto del recaudo de la venta de pasaportes, tanto en el ámbito nacional como internacional, visas, apostilla y demás actuaciones consulares.

Los recursos asignados en concordancia con el Decreto de Liquidación del Presupuesto de la Nación, se destinan básicamente a la atención de los gastos necesarios para el funcionamiento de las Misiones Diplomáticas y Consulares de Colombia en el Exterior, los gastos propios de la Cancillería, pagos de Cuotas a Organismos Internacionales y los gastos de inversión, que son para el mantenimiento, y dotación de sedes tanto en el ámbito nacional como internacional, así como la adquisición de hardware y software de la Cancillería.

El grupo interno de trabajo de servicios al exterior que hace parte de la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores, que trabaja a través del Sistema de Información para el Servicio Exterior, SISE, elabora las resoluciones de asignación de partidas en forma periódica (arrendamiento, sostenimiento de bienes, sostenimiento de servicios y asesoría jurídica a connacionales de Colombia en el Exterior), así como las partidas ocasionales, para atender los compromisos de las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior (Memorias al Congreso Nacional 2002-2003, Ministerio de Relaciones Exteriores)".

Señalan que en cada una de las ponencias igualmente se hizo un análisis detallado del artículo 7 de la Ley 819, por lo que no es cierto que se haya incumplido con el deber legal y menos aún que se hubiere violado de manera indirecta el artículo 151 Superior. Se añade que el proyecto de ley fue concertado con el Gobierno quien participó a través de la Cancillería en cada uno de los debates y expresó su punto de vista estando finalmente de acuerdo después de las modificaciones. Se indica que el natural debate permitió convencer al Gobierno de las bondades del proyecto y los congresistas y unas propuestas realizadas por los representantes del Ejecutivo. Se anota que causa extrañeza la objeción que ahora se realiza por el Gobierno a un proyecto de ley cuyos contenidos fueron aceptados por el mismo durante su trámite. Esta sola circunstancia deja sin piso la objeción de que no se escuchó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues no puede alegar el Gobierno su propia falta para exonerarse del deber social perseguido en la iniciativa y que está pendiente de la sanción presidencial.

En relación con la presunta vulneración de los artículos 150 numeral 9 y 154 de la Constitución, se expone que debe entenderse que el artículo 1 se orienta a autorizar al Gobierno la contratación con particulares de la asistencia de profesionales especializados en materia jurídica o social para los connacionales, lo cual no quiere decir que las oficinas consulares a través de su personal no tengan el deber de prestar los citados servicios jurídicos y sociales a los colombianos en el

exterior por cuanto todo lo contrario es un deber, hoy en día, legal. Se anota que el proyecto de ley consulta una realidad “consistente en la posibilidad de dichos funcionarios atender a comunidades en oportunidades muy numerosas (integradas por más de 10000 colombianos), a través de profesionales especializados del sector privado, como contratistas, modalidad que se usa en muchos campos de la administración pública, la propia Constitución Política autoriza la contratación de la vigilancia del mismo control fiscal a empresas privadas (artículo 267 de la CP). La posibilidad de contratar de particulares en otros países consulta principios de conveniencia ya que son los que conocen la legislación de los Estados donde sus conocimientos sean requeridos. Los ponentes y cancillería consideraron que esto permitiría una especie de trabajo a destajo o trabajo por resultados que podría maximizar la eficiencia de la inversión del gasto. No escapa al gobierno ni al congreso de la República que puede ser más eficiente esta modalidad que contiene el proyecto ya aprobado, inclusive que la misma función reglamentaria a cargo de los funcionarios de los servidores públicos. No es cierto como lo indica el gobierno, que esté violando la iniciativa del gasto público a cargo del ejecutivo, puesto que el proyecto propone una modalidad de la prestación del servicio público por intermedio de profesionales especializados. Por supuesto que el arbitrio del gasto quedará en manos del gobierno”.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana se dispuso la fijación en lista del presente proceso por el término de tres (3) días, sin que se hubiere presentado escrito alguno.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 28 de julio de 2005, concluye que resultan infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley bajo revisión, por lo que solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad del mismo.

El Jefe del Ministerio Público señala que el inciso 1 del artículo 1 de la Ley 76 de 1993, fue modificado al cambiar la expresión “tendrán funcionarios especializados” por la de “deberán contratar profesionales especializados”. De igual manera, el inciso 2 de dicho artículo fue suprimido por un parágrafo que abre la posibilidad de que en las circunscripciones consulares en donde la comunidad colombiana existente estimada sea menor de 10.000 personas, se preste el servicio dispuesto en el inciso 1, una vez la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior otorgue la correspondiente autorización. Así mismo, indica que el artículo 2 de la Ley 76, fue suprimido y, por ello, el artículo 3, que también fue objeto de algunas modificaciones se reenumeró como artículo 2. El artículo 4, no sufrió modificación alguna, solamente fue reenumerado pasando a ser el artículo 3 del proyecto de ley.

En cuanto al artículo 4 objetado, el Ministerio Público indica que no fue modificado por el proyecto de ley analizado. Al respecto, señala que el Gobierno fundamenta su objeción en una lectura aislada y no sistemática del proyecto de ley por cuanto dicho artículo objetado no fue modificado en ninguna de sus partes por el proyecto de ley analizado. El contenido literal sigue siendo el mismo de la Ley 76, sólo que ahora corresponde al artículo 3, atendiendo que el proyecto de ley fusiona en su artículo 2, lo que estaba regulado en los artículos 2 y 3 de la Ley 76 de 1993, por lo que el artículo 4 de dicha ley pasa a convertirse en el artículo 3. Agrega que para esta renumeración, el Congreso no requería de iniciativa ni aval del Gobierno por lo que no se hace necesario analizar el tema de la iniciativa en materia de gasto público. El proyecto de ley se limitó a dejar vigente una norma sobre autorización de gasto que viene de la Ley 76 de 1993, que en su oportunidad no fue objetado por el Gobierno de turno y cuya constitucionalidad sólo puede

analizarse por vía de la acción de inconstitucionalidad y no de las objeciones presidenciales. Expone que no obstante teniendo en cuenta que el parágrafo del artículo 1 implicaría la autorización del gasto, procede a reiterar lo expuesto sobre esta materia que deja sin sustento alguno la objeción presidencial. Para el Procurador General de la Nación, la estructura gramatical que emplea el legislador en el parágrafo del artículo 1, al indicar que "Podrá prestarse el servicio de que trata el inciso anterior…", no es de aquella que pudiera entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir que se trata solamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes, por lo que el proyecto objetado se ajusta a la Constitución.

Respecto a la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, señala que es una norma que se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos del estado, e indirectos en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina "gastos por beneficios tributarios" y otro sector identifica como "renuncias fiscales". Agrega que el sentido de la norma es obligar al legislador a examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que apruebe, como lo impone la situación actual de nuestras finanzas públicas, ya que es reconocido que así técnicamente pueda hacerse referencia a la discrecionalidad del gobernante para la inclusión de partidas de gastos en el presupuesto público, las leyes que crean gasto comportan efectos macroeconómicos, en el corto o el mediano plazo, que inciden en el equilibrio de la hacienda. Así concluye el Ministerio Público que el proyecto de ley objetado se ajusta al artículo 7 de la Ley 819, en tanto que en el trámite legislativo se analizó el impacto fiscal de los gastos autorizados, lo cual puede corroborarse en las Gacetas del Congreso 102 de 26 de marzo de 2004, páginas 20 y 21; 281 de 16 de junio de 2004, páginas 2 a 4; y 686 de 8 de noviembre de 2004, páginas 14 y 15. Así mismo, dentro del expediente legislativo aparece claramente que la fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesta, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo señalado a la Ley 76 de 1993. Por lo anterior, en cuanto a este aspecto tampoco prospera la objeción.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

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

Esta Corte ha reiterado[2] que cuando le compete decidir sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, el ejercicio de esta función no se restringe al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno Nacional, sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan. Por consiguiente, antes de proceder al examen material de estas objeciones presidenciales habrá de verificarse si el trámite impartido a las objeciones presidenciales se ajusta a los dictados de la Constitución Política.

Al respecto, la Corte observa que el trámite impartido por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República a las objeciones presidenciales cumplió el procedimiento previsto en la

Constitución y la ley que lo regula. En efecto, ello se tiene conforme a los antecedentes de esta decisión que fueron reseñados en el punto I, que además permite establecer:

1. El Gobierno devolvió oportunamente con objeciones el proyecto de ley que contiene cinco artículos, según lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución. En efecto, recibió el proyecto de ley el 2 de mayo y lo devolvió con objeciones el 11 de mayo de 2005, cumpliendo así el término previsto de 6 días, cuando no consta el proyecto de ley objetado de más de veinte artículos.

2. Se cumplió con lo dispuesto en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003. En efecto, en la Plenaria del Senado el anuncio del informe de objeciones se hizo en la sesión de 16 de junio de 2005, con su publicación en la Gaceta 379 de 2005, siendo sometido a votación y aprobación el 17 de junio de 2005. En la Plenaria de la Cámara el anuncio del informe de objeciones se hizo en la sesión de 17 de junio de 2005, el cual votado y aprobado el 20 de junio de 2005.

Teniendo en cuenta entonces que el trámite de las objeciones al proyecto de ley se cumplió debidamente, la Corte procede a examinar de fondo las objeciones planteadas por el Ejecutivo.

3. Delimitación de la materia objeto de análisis. Examen material de las objeciones

Como lo ha expuesto esta Corporación[3], el examen que realiza la Corte al decidir sobre la constitucionalidad de las objeciones presidenciales se circunscribe prima facie al análisis y decisión de las mismas como fueron formuladas por el Ejecutivo lo que vienen a limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional. Es decir, “como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte[4]”. Por consiguiente, la Corte circunscribirá el análisis de este asunto, a las razones de objeción planteadas por el Gobierno Nacional.

Conforme a esta observación, procederá la Corte a realizar el estudio de cada una de las objeciones presidenciales acogiendo como metodología de análisis y desarrollo de esta decisión, el indicar i) el contenido de cada objeción, ii) la insistencia presentada por las cámaras legislativas, iii) la exposición del concepto del Procurador General de la Nación, y iv) el estudio y resolución por la Corte de las objeciones presentadas.

La supuesta violación de los artículos 345 y 346 de la Constitución por el artículo 4 del proyecto de ley

El Ejecutivo señala que el artículo 4 del proyecto de ley objetado “autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones o los traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir lo dispuesto en la ley, a partir de la presente vigencia fiscal”. Con fundamento en ello considera que se desconoce los artículos 345 y 346 de la Constitución, por cuanto una ley ordinaria no es suficiente para establecer las apropiaciones con el propósito de desarrollar la contratación de servicios para los connacionales en el exterior ya que tales apropiaciones deben ser decretadas y apropiadas en la ley anual de presupuesto. No se puede autorizar al Gobierno para que realice apropiaciones o traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir los objetivos de ley porque estaría desconociendo el legislador las competencias asignadas a cada una de las ramas

del poder público en relación con el principio de legalidad del gasto público.

Las cámaras legislativas al insistir en la constitucionalidad de la norma objetada, señalan que no existe violación de los artículos 345 y 346 de la Carta, por cuanto el artículo 4 objetado, no introdujo una nueva norma ya que simplemente efectuó una renumeración por razones de secuencia numérica de las disposiciones de la Ley 76 de 1993, al indicar que el artículo 5 de dicha ley, que se encuentra vigente, pasa a ser el artículo 4.

El Procurador General de la Nación conceptúa que el Gobierno fundamenta su objeción en una lectura aislada del proyecto de ley atendiendo que el artículo objetado no fue modificado en ninguna de sus partes por el proyecto de ley analizado. Recalca que el contenido literal sigue siendo el mismo de la Ley 76 de 1993, sólo que ahora se ha renumerado su articulado. Agrega que para esta renumeración no se requiere de iniciativa ni aval del Gobierno por lo que no es necesario estudiar el tema de la iniciativa en materia de gasto público, pues, el proyecto de ley se limitó a dejar vigente una norma sobre autorización de gasto que viene de la ley 76 de 1993, la cual en su momento no fue objetada por el Gobierno de turno por lo que su constitucionalidad sólo puede analizarse por vía de la acción de inconstitucionalidad y no de las objeciones presidenciales. Sin embargo, señala que teniendo en cuenta que el parágrafo del artículo 1 implicaría la autorización de gasto, al indicar que “Podrá prestarse el servicio de que trata el inciso anterior…”, procede a reiterar lo que se ha dicho sobre dicha materia consistente en que la estructura gramatical empleada por el legislador no es de aquella que pudiera entenderse como una orden imperativa sino que se trata solamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes, lo que le permite concluir que el proyecto objetado se ajusta a la Constitución.

Para la Corte es claro que las razones que llevan al Gobierno a objetar el proyecto de ley por inconstitucionalidad refiere exclusivamente al artículo 4 del proyecto de ley, como expresamente se señala en el escrito de objeciones presidenciales. Así también lo entendieron las cámaras legislativas al rendir el informe sobre las objeciones presentadas por el Ejecutivo y lo reconoce también en principio el Procurador General de la Nación, aunque termine analizando el parágrafo del artículo 1 del proyecto de ley que no fue objetado. Por consiguiente, la Corte procederá al análisis exclusivo de lo objetado.

El artículo 4 objetado del proyecto de ley, señala expresamente:

“Artículo 4. El artículo 5 de la vigente ley 76 de 1993 pasará a ser el artículo 4 de la misma ley 76 de 1993”.

Y, el artículo 5 de la Ley 76 de 1993, alude:

“Artículo 5. Esta ley rige a partir de su promulgación”.

Por ende, resulta claro que el artículo 4 del proyecto de ley en nada alude a que se le “autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones o los traslados presupuestales necesarios con el fin de cumplir lo dispuesto en la ley, a partir de la presente vigencia fiscal”, como lo sostiene el Ejecutivo en sus objeciones al proyecto de ley. Lo anterior, resulta suficiente para declarar infundada la objeción presentada sobre este artículo en la medida que de su contenido no se tiene lo afirmado por el Gobierno, al referir exclusivamente a la renumeración del artículo 5 de la Ley 76 de 1993, que ahora pasa a ser el artículo 4.

Empero, incluso revisado el contenido de las disposiciones del proyecto de ley objetado

parcialmente, no se tiene tampoco lo indicado en la objeción presidencial, como sí se observa del artículo 4 de la Ley 76 de 1993, al contemplar “autorízase al Gobierno Nacional para apropiar o trasladar los recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento de la esta ley, a partir de la presente vigencia fiscal…”, que en el proyecto de ley objetado vino también a ser objeto de renumeración por el artículo 3, que dispuso que pasará a ser el artículo 3 de la Ley 76 de 1993. Este contenido normativo entonces sí coincide con lo expresado por el Ejecutivo en sus objeciones al proyecto de ley. Sin embargo, como lo sostuvo el Ministerio Público, no puede pretender el Gobierno Nacional objetar un artículo cuyo contenido normativo se mantiene desde su vigencia, es decir, con la expedición de la Ley 76 de 1993, en octubre 5. En consecuencia, al no haber sido derogado, modificado o adicionado sino renumerado, resulta improcedente y extemporánea que el Gobierno pretenda ahora objetar por inconstitucionalidad una ley sancionada, para lo cual está prevista la acción de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, la extensión del examen que hace el Procurador General de la Nación, resulta a todas luces improcedente conforme a lo señalado, máxime cuando la Corte[5] solo eventualmente ha ampliado el examen de constitucionalidad a los aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Ejecutivo cuando ello resulta ser un presupuesto indispensable, lo cual no se observa ni se presenta en este asunto.

La supuesta violación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (norma orgánica) y, por ende, del artículo 151 de la Constitución

Aduce el Ejecutivo que se desconoce el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (norma orgánica) y, por ende, el artículo 151 de la Carta Política, por cuanto para consagrar una obligación en cabeza de las oficinas consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a 10.000 personas, para contratar profesionales especializados que presten orientación y asistencia jurídica y/o social, era necesario, según se tiene del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “establecer claramente en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto de ley, no solamente el costo fiscal del mismo sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Por otra parte, en la norma citada de la Ley 819 se establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, debía rendir concepto frente a los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiera solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiera pronunciado al respecto”. Por lo anterior, considera que este proyecto de ley ordinaria debe respetar los mandatos de la legislación orgánica. No puede una ley de carácter ordinario derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia.

Las cámaras legislativas expresan que no existe violación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ni del artículo 151 de la Constitución, atendiendo lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley. Indican que en cada una de las ponencias igualmente se hizo un análisis detallado del artículo 7 de la Ley 819, por lo que no es cierto que se haya incumplido con el deber legal y menos aún que se hubiere violado de manera indirecta el artículo 151 Superior. Agregan que el proyecto de ley fue concertado con el Gobierno quien participó a través de la Cancillería en cada uno de los debates y expresó su punto de vista estando finalmente de acuerdo después de las modificaciones. Indican que el natural debate permitió convencer al Gobierno “de las bondades del proyecto y los congresistas y unas propuestas hechas por los representantes del Ejecutivo”. Anotan las cámaras legislativas que causa extrañeza la objeción que realiza el

Gobierno a un proyecto de ley cuyos contenidos fueron aceptados por él mismo durante su trámite. Indican que esta sola circunstancia deja sin piso la objeción de que no se escuchó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues no puede alegar el Gobierno su propia falta para exonerarse del deber social perseguido en la iniciativa y que está pendiente de la sanción presidencial.

El Ministerio Público expone en su concepto que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, persigue obligar al legislador a examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que aprueba. En este caso, considera que el proyecto de ley se ajusta a dicho artículo ya que se analizó el impacto fiscal de los gastos autorizados como se corrobora en las gacetas del Congreso números 102, 281 y 686 de 2004. Así mismo, indica que dentro del expediente legislativo aparece claramente que la "fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesta, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo previsto a la Ley 76 de 1993", por lo que no prospera la objeción.

Por lo anterior, esta Corte habrá de abordar como problemas jurídicos i) la exigencia actual de las previsiones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ii) si se incluyó en la exposición de motivos no solo el costo fiscal sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo y iii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió su concepto al respecto.

Debe precisarse que las razones que llevan al Ejecutivo a objetar por inconstitucionalidad el proyecto de ley, se predican exclusivamente del inciso 1 del artículo 1 del proyecto de ley, por lo que así debe entenderse, como lo expone claramente el Gobierno en sus objeciones presidenciales al referir "En este sentido para consagrar una obligación en cabeza de las oficinas consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a diez mil personas para contratar profesionales especializados que presten orientación y asistencia jurídica y/o social, era necesario, a la luz del artículo 7 de la Ley 819, establecer claramente en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto de ley, no solamente el costo fiscal del mismo sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

En cuanto al cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta Corte en la Sentencia C-1113 de 2004[6], estudio unas objeciones presidenciales por la vulneración del artículo 151 Superior, por el supuesto desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Al respecto consideró que los requisitos contemplados en dicha disposición orgánica en principio deben cumplirse. En Efecto:

"Respecto de la objeción planteada por el Gobierno Nacional en relación con la vulneración del artículo 151 superior por el supuesto desconocimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la Corte hace las siguientes consideraciones.

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003[7] contenido en el capítulo I sobre "normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica" de dicha ley "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", 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 -según este artículo- en las circunstancias aludidas 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.

La norma establece igualmente que 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 los informes así efectuados y advierte que en ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. La norma señala además que este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Por su parte, el artículo 1° de la misma Ley 819 de 2003[8] establece que 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.

Ahora bien, dado que de acuerdo con dichas disposiciones i) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto debe hacerse explícito y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ii) que 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 atendiendo el referido Marco Fiscal de Mediano Plazo iii) que dichos requisitos están contenidos en una norma de naturaleza orgánica iv) que los artículos sub examine tienen por objeto la autorización de un gasto, es claro para la Corte que en el trámite del proyecto de Ley en que se contienen los referidos artículos ha debido en principio cumplirse con los requisitos señalados".

En la misma decisión se analizó la incidencia que en dicho caso podía tener la fecha de entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003, como la existencia o no del Marco Fiscal de Mediano Plazo a que alude el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, para la fecha en que fue tramitado el proyecto de ley que se examinaba. Al respecto, se indicó:

"En efecto, la posibilidad de cumplir con la exigencia señalada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 suponía la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido como referente necesario para el análisis del impacto fiscal de las normas objetadas por el Gobierno, pero debido a que ello no era así, mal puede considerarse que el Congreso de la República desconoció dicho artículo 7º en el trámite del proyecto en que se contienen las normas objetadas".

Decisión que vino a reiterarse en la Sentencia C-500 de 2005[9], que reafirmó:

"17.- Respecto de las ponencias para primero y segundo debate en el Senado de la República, llevadas a cabo en marzo (Comisión) y mayo (Plenaria) de 2004, podría pensarse que como éstas se surtieron después de la entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003, el 9 de julio de 2003, no resulta aplicable la argumentación anterior. Ante la misma situación se cuestionó la Sala en la C-1113/04:

¿Significa esto entonces que el requisito aludido resultaba exigible en estos casos y por tanto asiste razón al Gobierno en cuanto a la objeción planteada?

La respuesta es negativa. (…) [P]ara la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley sub exámine no había sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno por el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7º de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la

exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto.

Y la razón para ello es bien simple. Dado que la promulgación de la citada Ley 819 tuvo lugar el 9 de julio de 2003 (Diario Oficial No. 45.423 de la misma fecha), resulta apenas lógico concluir que la exigencia para el Gobierno dispuesta en la norma transcrita, valga redundar, la de presentar antes del 15 de junio de 2003 un marco fiscal de mediano plazo a las comisiones económicas del Congreso, no podía hacerse exigible para el trámite de la Ley Anual del presupuesto de 2004, ya que la norma que la contenía se expidió con posterioridad a la fecha límite dispuesta para el cumplimiento de esa obligación."

Situación que se presenta también en este caso, por cuanto la determinación del Marco Fiscal de Mediano Plazo al que debía atender el proyecto de Ley (…), tenía que incluirse en la Ley Anual de Presupuesto de 2004 antes del 15 de junio de 2003, y la Ley que establece el requisito y el plazo entró en vigencia en fecha posterior al 15 de junio de 2003 (a saber, en julio de 2003).

18.- Dado que el cumplimiento de dicha norma no podía exigirse del Gobierno, ninguna razón cabe para afirmar que sí resultaba exigible para el Congreso de la República en el trámite del proyecto objetado. La posibilidad de cumplir con la exigencia señalada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 suponía la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido como referente necesario para el análisis del impacto fiscal de las normas objetadas por el Gobierno, pero debido a que ello no era así, mal puede considerarse que el Congreso de la República desconoció dicho artículo 7º en el trámite del mencionado proyecto. Esta sola consideración basta para concluir que la objeción formulada carece de fundamento.[10]"

En el presente caso, ya se tiene la presentación por el Gobierno Nacional ante las Comisiones Económicas del Congreso del Marco Fiscal de Mediano Plazo (junio de 2004), en cumplimiento de lo establecido por la Ley 819 de 2003. En el proyecto de ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, así se contiene, según se observa en la Gaceta del Congreso No. 399 de 2 de agosto de 2004, Cámara de Representantes.

Ahora, el proyecto de ley objetado No. 209 acumulado 213 de 2004 –Senado- y No. 161 de 2004 –Cámara-, fue considerado y aprobado por el Senado en Comisión Segunda el día 17 de junio de 2004 y en sesión Plenaria el 1 de septiembre del mismo año. En la Cámara en Comisión el día 24 de noviembre de 2004 y en sesión Plenaria el 15 de diciembre del mismo año. Acta de conciliación los días 16 de diciembre de 2004 y 13 de abril de 2005, respectivamente.

Conforme a lo anterior, durante el trámite legislativo (primer debate en la Comisión Segunda del Senado –junio de 2004-) que culminó en el mes de abril del año 2005, ya se tenía la existencia de dicho Marco Fiscal por lo que el proyecto de ley objetado debe cumplir los presupuestos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, al tener carácter orgánico.

Determinada así la exigencia actual de las previsiones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debe la Corte entrar a resolver la materia sobre la cual recaen las objeciones presidenciales que se circunscriben a determinar **i) si se incluyó en la exposición de motivos no solamente el costo fiscal sino también la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo y ii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió su concepto** al respecto.

Como lo señalan las cámaras legislativas en su insistencia respecto de las objeciones formuladas por el Gobierno (punto IV de esta decisión), en la exposición de motivos al proyecto de ley No. 209/04 acumulado al 213/04 Senado, se contiene un ítem denominado “El impacto fiscal”. Así se tiene de la Gaceta del Congreso No. 281 de 16 de junio de 2004, que refiere a la ponencia para primer debate al proyecto de ley (trascrito en el punto IV de esta decisión), donde se acoge el argumento de carácter fiscal contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que según se indica en la ponencia obliga a poner de presente el impacto fiscal de dicho proyecto, toda vez que la ampliación de la base poblacional de protección a los colombianos en el exterior mediante funcionarios especializados, puede traducirse en mayores costos fiscales para la prestación del amparo. También se señala que teniendo en cuenta que con este proyecto se podría producir la contratación de una asesoría jurídica o social, o ambas en los casos que se requiera, cualquiera que sea la situación y donde exista una colonia inferior a 10.000 colombianos en la sede diplomática o consular, es necesario describir el impacto fiscal que eventualmente podría generarse. Se estima así que el máximo de este impacto sería de US $815.749.01, adicionales a los US $ 1307.378.76 que se destina a los servicios jurídicos en el exterior. De igual manera, refiere que la fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesta, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo previsto a la Ley 76 de 1993, para lo cual cita apartes de “las Memorias al Congreso Nacional 2002-2003, Ministerio de Relaciones Exteriores”, de la cual se tiene referencia al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para atender los gastos necesarios para el funcionamiento de las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior, gastos de inversión, etc. Así mismo, se indica en la trascripción que el grupo interno de trabajo de servicios al exterior, elabora las resoluciones de asignación de partidas en forma periódica (sostenimiento de servicios y asesoría jurídica a connacionales de Colombia en el exterior), así como las partidas ocasionales para atender los compromisos de las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior. De igual manera, en la ponencia para segundo debate (folios 82-92) ante el Senado, se acoge el argumento de carácter fiscal anterior y refiere también a los “Rubros labores de protección a connacionales” y a los “Rubros labores de promoción de comunidades colombianas en el exterior”, utilizado para la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales de asistencia jurídica en las Oficinas Consulares de Colombia, vigencias 1999-2003, como también refiere al presupuestos asignado para la vigencia 2004 y el proyecto de presupuesto asignado para 2005. Lo anterior, señala la ponencia que constituyen el tope máximo aproximado de gastos por concepto de la asistencia jurídica y social a los connacionales, impacto fiscal que daría lugar este proyecto una vez acogido por el Congreso. En las ponencias para primero y segundo debate en la Cámara de Representantes (folios 66-73 y 41-49), también refieren al impacto fiscal contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Esta Corte comparte así el concepto del Ministerio Público cuando señala que “el proyecto de ley objetado se ajusta al artículo 7 de la Ley 819, en tanto que en el trámite legislativo se analizó el impacto fiscal de los gastos autorizados, lo cual puede corroborarse en las Gacetas del Congreso 102 de 26 de marzo de 2004, páginas 20 y 21; 281 de 16 de junio de 2004, páginas 2 a 4; y 686 de 8 de noviembre de 2004, páginas 14 y 15. Así mismo, dentro del expediente legislativo aparece claramente que la fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesta, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo señalado a la Ley 76 de 1993”.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que en el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se incluyó expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto de ley, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el

financiamiento de dicho costo, cumpliendo así lo señalado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En cuanto al concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se echa de menos por el Gobierno Nacional en su objeción al proyecto de ley, recordemos el contenido del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

“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[11]. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso”.

Respecto a este inciso del artículo 7 de la Ley 819, las objeciones del Gobierno se concretan en señalar que “En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiera solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiera pronunciado al respecto”. Las cámaras legislativas indican que “Extraña la objeción que ahora hace el Gobierno de un proyecto de ley cuyos contenidos fueron aceptados por el Gobierno Nacional durante su trámite. Esta sola circunstancia deja sin piso la objeción de que no se escuchó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pues no puede alegar el Gobierno su propia falta para exonerarse del deber social perseguido en la iniciativa y que está pendiente de la sanción presidencial”.

Esta Corte[12] al referir al artículo 113 de la Constitución Política, constitutivo del principio de separación de poderes, ha denotado la importancia de su garantía en el régimen democrático:

“La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia del principio de la separación de poderes, como garantía de la libertad ciudadana y como elemento de legitimación del régimen democrático. Al respecto ha dicho la Corte que “el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descanse únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”.[13]

Igualmente, la Corte ha expresado que la consagración del principio de separación de poderes, es garantía del equilibrio y control entre los órganos del Estado, puesto que “es también un mecanismo esencial para evitar la arbitrariedad, mantener el ejercicio de la autoridad dentro de los límites permitidos por la Carta y asegurar así la libertad y seguridad de los asociados”.[14]

Así pues, se presenta infracción al artículo 113 Superior, cuando se desconoce el principio de la separación funcional o el de la colaboración armónica de los diferentes órganos para la realización de los fines del Estado (CP arts. 2 y 365).

Así mismo, esta Corte en Sentencia C-312 de 1997, abordó el tema de la autonomía de las distintas ramas del poder público. En efecto:

“La separación e independencia de los poderes

5. El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes

ramas, de manera que no descanse únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente. (…)

Desde las primeras formulaciones de este principio en la edad moderna, en el siglo XVII, se han planteado diversos modelos de configuración de la separación de los poderes, pero por encima de las modalidades planteadas prevalece la concepción de que la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación. (…)

7. En el citado artículo 113 de la Carta se expresa que las ramas y los órganos del Poder Público son autónomos e independientes, aun cuando deben colaborar para la realización de sus fines. Para garantizar la autonomía de los distintos ramas y órganos, la Constitución establece una serie de disposiciones. Esas normas hacen relación, entre otras cosas, a las funciones de cada órgano y a sus condiciones de autonomía administrativa y presupuestal; a los procedimientos para el nombramiento, sanción o destitución de los titulares de esas instituciones; al período de ejercicio de los mismos y a las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que están sujetos; a las condiciones que deben cumplir los ciudadanos para acceder a determinados cargos, etc. Todas estas normas constituyen una especie de muro de protección de la autonomía de los diversos órganos y ramas del Poder, muro cuyos componentes se asemejan o diferencian de mecanismos creados con el mismo objetivo en otros países y sobre cuya adecuación para el fin deseado se pueden realizar diferentes juicios.” (subrayas fuera de texto).

Ahora, en virtud del principio de la separación de poderes, el Congreso de la República se constituye en una rama del poder público que goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones las cuales desempeña conforme a los parámetros establecidos en la propia Constitución. Por ende, la rama legislativa ejerce funciones separadas respecto de las demás ramas del poder público, como lo es principalmente el de hacer las leyes.

Por lo tanto, cuando por virtud de la ley corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones, relacionado con el trámite de un proyecto de ley, su no cumplimiento no puede constituirse en una irregularidad que afecte el trámite de la misma. En efecto, una omisión de un Ministro del Ejecutivo en el debate legislativo de un proyecto de ley no puede terminar atribuyéndose a otra rama del poder público, como lo es en este caso la legislativa, pues, de aceptarse dicha consecuencia, sería desconocer la autonomía de que está revestida el Congreso en el ejercicio de su función legislativa y bajo el amparo del principio de separación de poderes y respecto del principio democrático.

Tampoco debe olvidarse, como lo recordó recientemente esta Corte[15], que la iniciativa en el gasto público es de la órbita del Congreso de la República y no solamente del Gobierno Nacional y la inclusión del gasto en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno Nacional por lo que el Congreso no le puede impartir órdenes o deberes a este respecto. Lo anterior, entre otros factores, viene a denotar la importancia del principio democrático en materia de iniciativa en el gasto público.

Observado los antecedentes legislativos[16] al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el Congreso[17]), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas que como se indicó no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al

traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro[18], no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público[19] tienen soporte en la omisión del Gobierno, incumplimiento que no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial.

Conforme a lo señalado, las objeciones presidenciales respecto del inciso 1 del artículo 1 del proyecto de ley por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en lo objetado, y, por ende, del artículo 151 de la Carta Política, resultan ser infundadas.

La supuesta violación del numeral 9 del artículo 150 en armonía con el artículo 154 de la Constitución

Aduce el Ejecutivo que se desconoce el numeral 9 del artículo 150 en armonía con el artículo 154 de la Constitución, en la medida que la autorización contemplada en el artículo 1 “que autoriza a las Oficinas Consulares de la República, en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a diez mil (10.000) personas, a contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia a los connacionales que se encuentran en la respectiva circunscripción consular”, requieren de iniciativa del Ejecutivo. Se aduce que es claro que la competencia para autorizar al Gobierno para celebrar contratos reposa en cabeza del Congreso pero igualmente requiere de la iniciativa del Ejecutivo. Añade que la autorización para las Oficinas Consulares al carecer de iniciativa gubernamental y desconocer la autonomía contractual del Gobierno, es inconstitucional.

Las cámaras legislativas indican que no existe violación de los artículos 150 numeral 9, en concordancia con el 154 de la Constitución, ya que el artículo 1 no quiere decir que las Oficinas Consulares a través de su personal no tengan el deber de prestar dichos servicios jurídicos y sociales a los colombianos en el exterior, pues, todo lo contrario, es un deber legal. Agrega que el proyecto de ley consulta una realidad “consistente en la posibilidad de dichos funcionarios atender a comunidades en oportunidades muy numerosas (integradas por más de 10.000 colombianos), a través de profesionales especializados del sector privado, como contratistas, modalidad que se usa en muchos campos de la administración pública, la propia Constitución Política autoriza la contratación de la vigilancia del mismo control fiscal a empresas privadas (artículo 267 de la CP). La posibilidad de contratar de particulares en otros países consulta principios de conveniencia ya que son los que conocen la legislación de los Estados donde sus conocimientos sean requeridos. Los ponentes y cancillería consideraron que esto permitiría una especie de trabajo a destajo o trabajo por resultados que podría maximizar la eficiencia de la inversión del gasto. No escapa al Gobierno ni al Congreso de la República que puede ser más eficiente esta modalidad que contiene el proyecto ya aprobado, inclusive que la misma función reglamentaria a cargo de los funcionarios de los servidores públicos”. Añaden que no es cierto que se esté desconociendo la iniciativa del gasto público a cargo del Ejecutivo ya que el proyecto propone una modalidad de prestación del servicio público por intermedio de profesionales especializados. Anotan que el arbitrio del gasto queda en manos del Gobierno.

Por consiguiente, el problema jurídico que habrá de resolver la Corte está dado previamente en si el contenido del inciso 1, del artículo 1 del proyecto de ley -como así lo entiende esta Corte

según la objeción presidencial-, constituye una autorización propia del numeral 9 del artículo 150, por lo que le sería exigible el contenido del artículo 154 de la Constitución. Es decir, la Corte debe abordar si la contratación de profesionales especializados por las Oficinas Consulares de la República para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social a los connacionales, constituye la concesión de una autorización por el Congreso al Gobierno para celebrar contratos. Solo de ser ello así, la Corte estudiará si contó con la iniciativa o el aval del Gobierno.

El numeral 9, del artículo 150 de la Constitución prevé:

"**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

…

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones".

Al respecto la Corte[20] ha establecido el alcance de dicha preceptiva constitucional que puede reseñarse así: i) se configura una competencia dual entre el Congreso y el Gobierno, pues, al primero le corresponde establecer en forma detallada los parámetros, condiciones y límites bajo los cuales el segundo ejercerá su facultad administrativa, ii) dicha ley de autorizaciones tiene carácter excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad[21], iii) la razón de ser de la competencia legislativa radica en asegurar la intervención del órgano colegiado de representación popular en un proceso que como el contractual compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional, iv) la facultad del Gobierno es típicamente administrativa ya que los asuntos a los que refieren las autorizaciones son propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, v) se consagra también una función de control político ya que el Gobierno está en la obligación de rendir informes periódicos al Congreso sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas, que implica un seguimiento y evaluación imparcial acerca del ejercicio de las autorizaciones en la medida que se trata del ejercicio de funciones que comprometen en forma significativa los intereses nacionales.

También se recordó en decisión posterior[22] que las leyes de autorizaciones aunque sean semejantes en su texto a las previsiones contenidas en la Constitución anterior, difieren en la medida que vi) no admite la extensión (otras funciones dentro de la órbita constitucional) de manera expresa lo que lleva a una interpretación restrictiva de ámbito material de las leyes de autorizaciones y vii) la rendición de informes periódicos por el Gobierno al Congreso se justifica por cuanto puede ser muy prolongada, o inclusive permanente y para asegurar que el Congreso cuente con elementos de juicio para ejercer su función de control político o para reformar la ley de autorizaciones. De igual manera, en Sentencia anterior[23]esta Corte había realizado una breve línea jurisprudencial sobre esta materia y el alcance de la reserva de la iniciativa gubernamental, indicando que viii) la iniciativa pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa lo señala la Constitución, ya que debe tenerse como norte que la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso, y ix) es menester diferenciar el tipo de autorización que hace una ley o un proyecto, por cuanto de su naturaleza dependerá que sea necesaria o no la autorización del Gobierno"Así, un primer tipo de autorización está dada en virtud del inciso final del artículo 150 de la Carta, de carácter amplio y referida al estatuto general de la contratación; en segundo lugar están las autorizaciones concretas para celebrar ciertos contratos específicos, a las cuales hacen referencia los artículos 150-9 y 154 de la Constitución, que son precisamente las

que requieren de la iniciativa o del aval del Gobierno para su validez; y finalmente, existen las autorizaciones posteriores mediante las cuales el Congreso convalida un contrato que, por razones de urgencia o necesidad, fue suscrito por el Gobierno sin la previa autorización del Legislador (CP. artículo 150-14)".

Esta Corte[24] tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre algunos apartes del artículo 1 de la Ley 76 de 1993[25], en relación con las competencias propias de las Oficinas Consulares radicadas en cabeza de los cónsules –función personalizada- y la colaboración que puedan prestarle otras personas idóneas para el ejercicio eficiente de las mismas. En efecto, en dicha decisión se indicó:

"Desde luego, no puede prosperar la interpretación del demandante, ya que la norma parcialmente acusada busca garantizar la asistencia jurídica de carácter consular en aquellos sitios en donde el elevado número de colombianos impide la realización de una eficaz labor del cónsul; para ello se le permite cumplir sus funciones con la colaboración de otras personas idóneas para dicha función.

Es evidente que únicamente los cónsules se encuentran facultados para dirigirse con estos fines a las autoridades del Estado donde están acreditados, puesto que es a ellos a quienes el Estado receptor les ha conferido el exequatur para ejercer sus funciones, previo nombramiento y solicitud del Gobierno acreditante, el cual expide la correspondiente certificación, lo cual supuso la expedición de la regulación que ahora es acusada parcialmente.

En efecto, la norma acusada permite que el número de residentes colombianos en un determinado lugar en el exterior sea el criterio para cumplir aquel deber con funcionarios que le presten apoyo al Cónsul en su labor; en este sentido es claro que esta disposición es razonable y que la interpretación propuesta por el demandante no lo es, ya que de aceptarse la solución se llegaría al absurdo de generar una carga onerosa para el gobierno colombiano que estaría obligado a mantener dentro de sus cuadros consulares a un número de funcionarios encargados de prestar asesoría jurídica en aquellos lugares donde exista una colonia reducida de colombianos, respecto de la cual el cónsul personalmente pueda prestar ese servicio de manera eficiente, sin requerir de la colaboración de otras personas.

Para la Corte la disposición acusada no desconoce ninguna norma constitucional ya que se ocupa de crear una regla racional para atender de manera eficiente las necesidades de los colombianos en el exterior, dentro del marco del sometimiento al orden jurídico interno y al derecho de gentes o derecho internacional" (Subrayas fuera del texto).

Ahora, en cuanto a la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Decreto 110 de 21 de enero de 2004,"Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones", señala que el sector de Relaciones Exteriores está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tendrá a cargo la orientación del ejercicio de las funciones de las entidades adscritas y vinculadas (artículo 1). De igual manera, dentro de la estructura del Ministerio se encuentra, entre otras dependencias, la Secretaría General que la conforma la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior (Consulados), entre otras oficinas (artículo 4). Dicha Dirección asesora al Secretario General y por su intermedio al Ministro en materia de política sobre las comunidades colombianas en el exterior, en asuntos consulares, entre otras funciones. Así mismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, estableció en el artículo 5, las funciones consulares, entre las cuales puede señalarse la de prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, velar conforme con las leyes y reglamentos del Estado receptor

por los intereses de los nacionales del Estado en los casos de sucesión por causa de muerte, representar a los nacionales del Estado que envía o tomar medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor. Igualmente, el artículo 12 refiere al exequátur.

Es importante indicar que la Resolución No. 2034 de 2004, “Por la cual se delegan unas funciones”, en su artículo 3, delegó en los jefes de misiones diplomáticas de Colombia, en los Cónsules Generales Centrales de Nueva York y Miami, en los jefes de las oficinas consulares y en el Ministro Plenipotenciario Delegado ante la UNESCO de la Embajada de Colombia en París, Francia, las siguientes facultades relacionadas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, fuera del territorio nacional: a) celebrar y liquidar los contratos cualquiera que fuere su cuantía, en nombre y representación de la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores o del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, b) ordenar el gasto a nombre de la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Fondo Rotatorio; cualquiera que sea su cuantía. De igual manera, el artículo 4, prevé que los contratos que se requieran en desarrollo de la labor de protección y asistencia de los connacionales en el exterior, que se celebren de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 3 de la presente resolución, deberán celebrarse previa recomendación por parte del comité de asistencia a connacionales en el exterior.

Entrando al análisis concreto de la objeción presidencial, la Corte concluye que la presente objeción formulada por el Gobierno resulta infundada en la medida que no se está ante la concesión por el Congreso de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, ni tampoco la requería para este caso.

En efecto, el inciso 1 del artículo 1 que se objeta del proyecto de ley, señala que las Oficinas de Asuntos Consulares deben contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular cuando la comunidad colombiana en dicha jurisdicción sea superior a 10.000 personas. Según la exposición de motivos del proyecto de ley i) se persigue ampliar la cobertura de asistencia a los connacionales, lo que implica mayores costos fiscales, y ii) las personas a contratar son asesores externos que conocen la legislación interna del país correspondiente para poder brindar un mejor servicio a los connacionales en el exterior. Es decir, este inciso del artículo no está refiriendo a la concesión de autorizaciones al Gobierno para contratar y sobre las cuales deba rendir periódicamente informes al Congreso.

Ello se tiene en la medida que el Congreso no está concediendo una autorización especial que contenga parámetros y condiciones dentro del cual el Ejecutivo habrá de ejercer su facultad administrativa. Tampoco se observa que conlleve para el Gobierno la rendición periódica de informes al Congreso que implique seguimiento y evaluación del ejercicio de autorizaciones. Ni mucho menos puede indicarse que se encuentre establecido de manera expresa y clara en la Constitución que la regulación de esta materia deba ser objeto de una ley de autorizaciones. Al contrario, lo que la disposición objetada nos indica es que las Oficinas Consulares -agentes consulares son los únicos que gozan de tal atribución-, en cuya jurisdicción exista una comunidad colombiana superior a 10.000 personas, para que puedan cumplir oportuna y eficientemente con la orientación y asistencia jurídico y/o social a los connacionales, deben contratar profesionales especializados –modalidad de contrato de prestación de servicios- para que colaboren con el desarrollo de la función personalizada que deben prestar los cónsules, sin que los reemplacen[26]. Como lo recordó la Sentencia C-016 de 1996, que se ha citado, “Cabe

observar que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1993, tiene establecido, también con absoluta nitidez, que es el Cónsul quien se encuentra facultado para proteger los intereses de sus nacionales en el exterior, dentro de los limites permitidos por el derecho Internacional, lo mismo que de preservar sus derechos ante los tribunales y demás autoridades del Estado receptor, respetando su normatividad interna".

A ello se debe en principio que se les haya otorgado directamente a los organismos consulares la capacidad para contratar los servicios profesionales que requieran, sin que se esté bajo la modalidad excepcional de autorizaciones al Gobierno para contratar, que tampoco se requiere. Mas bien se está ante la capacidad propia de contratación de prestación de servicios en el exterior conforme a la regulación establecida en el artículo 32-3[27] de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, bajo la modalidad propia del inciso final del artículo 150 Constitucional[28], que es de carácter amplio y referido al Estatuto General de Contratación, máxime cuando la Resolución No. 2034 de 2004, delegó en dichas Oficinas la celebración y liquidación de contratos en desarrollo de la labor de protección y asistencia a los connacionales en el exterior (artículos 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993[29]). Por ende, no se está concediendo autorización para contratar al Presidente de la República junto con el Ministro de Relaciones Exteriores, sino sólo a las Oficinas Consulares para una mejor gestión a los connacionales en el exterior, lo que constituye el ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que permite al Congreso apoyar a determinadas dependencias en el exterior, para que puedan ejercer con la debida oportunidad y eficiencia las funciones personalizadas que se le han impuesto.

En consecuencia, al no estar bajo las previsiones del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, ni tampoco hacerse necesario, se declarará infundada esta objeción presidencial.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar **INFUNDADAS** las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno respecto del inciso 1 del artículo 1 y el artículo 4 del proyecto de ley No. 209/04 acumulado al 213/04 –Senado- y No. 161/04 –Cámara-, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, declarar **EXEQUIBLES** el inciso 1 del artículo 1 y el artículo 4 del proyecto de ley No. 209/04 acumulado al 213/04 –Senado- y No. 161/04 –Cámara-, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Constancia del Secretario General del Senado de la República, denominado "Sustanciación Informe de Objeciones".

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

[3] Ver entre otras Sentencias C-650 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-256 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] C-256 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[5] C-650 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[6] M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[7] 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 Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.

[8] 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.

Este Marco contendrá, como mínimo:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;

b) Un programa macroeconómico plurianual;

c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los

objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

[9] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[10] A idéntica conclusión llegó la Corte en la sentencia C-1113-04 (F.J # 8.5).

[11] El inciso anterior refiere a : "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".

[12] C-574 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[13] Sobre la Comisión (fundamento 6), ver la sentencia C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[14] Sentencia C-251/02. MP Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil.

[15] C-729 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[16] Expediente legislativo remitido por el Presidente del Senado de la República. Auto de 8 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso que por las secretarías generales del Senado y la Cámara se enviara la documentación pertinente y se certificara el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y si contó con el aval del Gobierno. El 11 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso la práctica de inspección judicial con la finalidad de obtener las pruebas faltantes.

[17] La información dada por las Secretarías Generales del Congreso no indicaron nada en concreto sobre si el Ministro de Hacienda y Crédito Público conceptuó en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

[18] En la Gaceta del Congreso No. 505 de 8 de agosto de 2005, donde se señala por la Cámara en relación con el informe sobre la Comisión de Conciliación a las objeciones presidenciales que "dejamos ver, que nos extrañaría ver por qué las objeciones del Gobierno que hacen un proyecto cuyos contenidos normativos fueron aceptados por el mismo Gobierno durante el trámite mismo y las circunstancias de que el mismo Ministerio de Hacienda participó en ello, la vulneración de los artículos 150, los ordinales 9 en armonía con el 154 de la Constitución;...".

[19] Expone la objeción presidencial firmada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público que "En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiere solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiere pronunciado al respecto.

[20] C-246 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. La Corte determinó el alcance del numeral 9 del artículo 150, en conjunción con el numeral 23 del artículo 189 de la Constitución.

[21] Sobre este presupuesto la Corte en la Sentencia C-499 de 1992, expuso: "La autorización especial de que trata el artículo 150.9 es excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, salvo que se señale al contratista en el caso en que éste sea la única persona natural o jurídica que pueda desarrollar el objeto propio del contrato. De lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (artículo 209), que garantiza la igualdad (artículo 13) de todos para participar en la contratación pública. (...) En conclusión, el

constituyente distinguió las nociones de autorización previa general (artículo 150 inciso final), autorización previa especial (artículo 150.9), y aprobación posterior (artículo 150.14) de los contratos, a la luz de la Carta de 1991."

[22] C-380 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Cita la Sentencia C-401 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[23] C-399 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente OP-067.

[24] C-016 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

[25] "Artículo 1o. Las oficinas consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana residente estimada sea superior a 10.000 personas, tendrán funcionarios especializados en la orientación y asistencia jurídica a los compatriotas que allí se encuentren. Estos funcionarios serán preferiblemente nacionales colombianos, pero a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Misión Diplomática o Consular, podrá ser contratada la asesoría externa de conocedores del derecho interno en dichos países. (La parte subrayada del inciso primero es la demandada).

[26] C-016 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

[27] ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

3o. Contrato de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

[28] ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...

Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.

[29] ARTICULO 12. DE LA DELEGACION PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

ARTICULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. En virtud de este principio:

10. Los jefes o representantes de las entidades a las que se aplica la presente ley, podrán delegar la facultad para celebrar contratos en los términos previstos en el artículo 12 de esta ley y con

sujeción a las cuantías que señalen sus respectivas juntas o consejos directivos. En los demás casos dichas cuantías las fijará el reglamento.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)