

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional, Gobernación de Cundinamarca, al municipio de Agua de Dios, al Sanatorio de Agua de Dios ESE, Gobernación de Santander, al municipio de Contratación y al Sanatorio de Contratación ESE, para que contribuyan al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales de la Nación presentados así como con la adecuación, restauración, protección y conservación que demande la declaratoria de monumento nacional y cultural de la nación de los inmuebles relacionados en el artículo 1°.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, Gobernación de Cundinamarca, municipio de Agua de Dios, Sanatorio de Agua de Dios ESE, Gobernación de Santander, municipio de Contratación, Sanatorio de Contratación ESE, quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el Día Mundial de la Lepra, último domingo del mes de enero de cada año.

Artículo 6°. Los inmuebles descritos en el presente proyecto de ley, para todos los efectos de la presente ley no pueden estar en manos de particulares. En tal evento deben ser restituidos a su único propietario, el Sanatorio de Agua de Dios y/o Sanatorio de Contratación, respetando los

procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Ramón Otero Dajud.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Carlos Alberto Zuluaga Díaz.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de enero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

La Ministra de Cultura,

*Mariana Garcés Córdoba.*

## LEY 1436 DE 2011

(enero 6)

*por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Cualquier servidor público, que sea víctima de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, posteriormente a la terminación del periodo para el cual fije designado, gozará de los mismos beneficios consagrados en la Ley 986 de 2005 como si estuviese desempeñando el cargo.

Igualmente son destinatarios de los beneficios que consagra la Ley 986 de 2005, los familiares y las personas que dependan económicamente de los destinatarios que habla el inciso anterior.

Parágrafo. Estos beneficios se otorgarán hasta cuando se produzca la libertad, se compruebe la muerte, o se declare la muerte por desaparecimiento de la víctima.

Artículo 2°. Para acceder a los beneficios de que trata la presente ley, es necesario que el secuestro, la toma de rehén y la desaparición forzada, se produzca durante el tiempo que la persona se encuentre inhabilitada, de acuerdo con las disposiciones vigentes, para ejercer un empleo público o actividad profesional en razón del cargo que venía desempeñando.

Parágrafo. La inhabilidad de que trata el presente artículo en ningún momento deberá entenderse como aquella producto de sanciones impuestas por las autoridades competentes, por violación a las disposiciones vigentes.

Artículo 3°. Para la aplicación de los beneficios otorgados por la Ley 986 de 2005 a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes

y desaparición forzada desvinculados de sus labores, se tendrá como referencia el salario actualizado que devengue quien ejerza el cargo que este desempeñaba, en el año inmediatamente anterior al momento de la privación de la libertad, aplicándole los incrementos establecidos por la ley.

Parágrafo. Los recursos con los cuales se cubrirán los beneficios previstos en la presente ley, estarán a cargo de la entidad a la cual el Servidor Público, prestaba sus servicios.

Artículo 4°. Los instrumentos de protección consagrados en la presente ley serán aplicables a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, así como a sus familiares y personas que dependan económicamente de estas, que al momento de entrada en vigencia de la misma, se encuentren aún en cautiverio.

Artículo 5°. Las disposiciones contempladas en la presente ley se aplicarán también a quienes habiendo estado secuestrados, hayan sido liberados en cualquier circunstancia o declarados muertos de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Ramón Otero Dajud.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Carlos Alberto Zuluaga Díaz.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

En cumplimiento de lo dispuesto en: la Sentencia C-866 de 2010 proferida por la Corte Constitucional, se procede a la sanción del proyecto de ley, toda vez que dicha Corporación ordena la remisión del expediente al Congreso de la República, para continuar el trámite legislativo de rigor y su posterior envío al Presidente de la República para efecto de la correspondiente sanción.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de enero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

*Germán Vargas Lleras.*

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

La Viceministra de Salud y Bienestar del Ministerio de la Protección Social, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de la Protección Social,

*Beatriz Londoño Soto.*

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

Bogotá, D. C., diez (10) de diciembre de dos mil diez (2010)

Oficio N° CS-385

Doctor

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Expediente OP-133 Sentencia C-866 de 2010. Proyecto de ley número 86 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo*, doctor Jorge I. Pretelt Chaljub.

Estimado doctor:

Comedidamente, y de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, me permito enviarle copia de la **Sentencia C-866 de 2010** del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010), proferida dentro del proceso de la referencia.

Se anexa expediente legislativo con 192 folios.

Cordialmente,

La Secretaria General,

*Martha Victoria Sáchica Méndez.*

Anexo copia de la Sentencia con 33 folios.

Se anexa expediente legislativo con 192 folios.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

**SENTENCIA C-866 DE 2010**

**Referencia: Expediente OP-133**

Revisión oficiosa de las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 086 de 2008 –Senado–, 366 de 2009 –Cámara–, *“por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo”*.

**Magistrado Ponente: Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub**

Bogotá, D. C., tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia, con base en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

El 19 de mayo de 2010, el entonces Presidente del Senado de la República, doctor Javier Cáceres Leal, hizo llegar a esta Corporación copia del Proyecto de ley número 086 de 2008 —Senado–, 366 de 2009 –Cámara–, *por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo*, con el fin de que este organismo de control resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público formularon respecto de la totalidad del referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las Plenarias de Senado y Cámara.

El texto íntegro del proyecto de ley es el siguiente:

Por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio del cargo.

El Congreso de la República

DECRETA:

*Artículo 1°. Cualquiera servidor público que sea víctima de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, posteriormente a la terminación del período para el cual fue designado, gozará de los mismos beneficios consagrados en la Ley 986 de 2005 como si estuviese desempeñando el cargo.*

*Igualmente, son destinatario de los beneficios que consagra la Ley 986 de 2005, los familiares y las personas que dependan económicamente de los destinatarios que habla el inciso anterior.*

*Parágrafo. Estos beneficios se otorgarán hasta cuando se produzca la libertad, se compruebe la muerte o se declare la muerte por desaparición de la víctima.*

*Artículo 2°. Para acceder a los beneficios de que trata la presente ley, es necesario que el secuestro, la toma de rehén y la desaparición forzada, se produzcan durante el tiempo que la persona se encuentre inhabilitada, de acuerdo con las disposiciones vigentes, para ejercer un empleo público o actividad profesional en razón del cargo que venía desempeñando.*

*Parágrafo. La inhabilidad de que trata el presente artículo en ningún momento deberá entenderse como aquella producto de sanciones impuestas por las autoridades competentes, por violación a las disposiciones vigentes.*

*Artículo 3°. Para la aplicación de los beneficios otorgados por la Ley 986 de 2005 a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada desvinculados de sus labores, se tendrá como referencia el salario actualizado que devengue quien ejerza el cargo que este desempeñaba, en el año inmediatamente anterior al momento de la privación de la libertad, aplicándole los incrementos establecidos por la ley.*

*Parágrafo. Los recursos con los cuales se cubrirán los beneficios previstos en la presente ley, estarán a cargo de la entidad a la cual el servidor público prestaba sus servicios.*

*Artículo 4°. Los instrumentos de protección consagrados en la presente ley serán aplicables a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, así como a sus familiares y personas que dependan económicamente de esta, que al momento de entrada en vigencia de la misma se encuentren aún en cautiverio.*

*Artículo 5°. Las disposiciones contempladas en la presente ley se aplicarán también a quienes habiendo estado secuestrados, hayan sido liberados en cualquier circunstancia o declarados muertos de acuerdo con las normas vigentes.*

*Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

*El Presidente del honorable Senado de la República,*

*Javier Cáceres Leal*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Édgar Alfonso Gómez Román:*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

### 3. El trámite legislativo y actuación de la Corte

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

**3.1.** El proyecto fue presentado el 5 de agosto de 2008, ante la Secretaría del Senado de la República, por el Senador Luis Élmér Arenas Parra. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 522 del 12 de agosto de 2008*<sup>1</sup>.

**3.2.** El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, presentado por el Senador Ponente Armando Benedetti Villaneda, fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 735 del 21 de octubre de 2008*<sup>2</sup>.

**3.3.** El proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República durante la sesión del día 3 de diciembre de 2008, tal como consta en el Acta número 27 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso número 96 del 3 de marzo de 2009*, en la que se observa que la aprobación se dio por unanimidad<sup>3</sup>.

El mencionado informe, también certifica que la aprobación del proyecto fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República que tuvo lugar el **25 de noviembre de 2008**, según consta en el *Acta número 26* de la misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso número 95 del 3 de marzo de 2009*, en la que se lee:

“Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

7. Proyecto de ley número 86 de 2008 Senado”.

Y al final se observa: “Siendo las 4:34 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día **miércoles 26 de noviembre de 2008**”<sup>4</sup>.

**3.4.** Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó al Senador Armando Benedetti Villaneda. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la *Gaceta del Congreso número 158 del 25 de marzo de 2009*<sup>5</sup>.

**3.5.** El proyecto fue discutido y aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, en la sesión que tuvo lugar el **26 de mayo de 2009**, según consta en el Acta número 54 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso número 570 del 13 de julio de 2009*<sup>6</sup>.

El mismo informe certifica que dicha aprobación se surtió previo su anuncio, realizado en la Sesión Plenaria del **20 de mayo de 2009**, según consta en el *Acta número 53* correspondiente a esa reunión, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 569 del 13 de julio de 2009, en la que se lee:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán **en la próxima sesión:** (...) Proyecto de ley número 86 de 2008 Senado (...)”.

Y al finalizar la sesión se observa:

“Siendo las 7:25 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día **martes 26 de mayo de 2009**, a las 3:00 p. m.”<sup>7</sup>.

**3.6.** El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuya mesa directiva designó como Ponentes a los Representantes William Vélez Mesa (Coordinador), Carlos Fernando Motoa, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Enrique Soto y Jorge Humberto Mantilla.

**3.7.** El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1082 del 23 de octubre de 2009<sup>8</sup>.

**3.9.** El proyecto fue discutido y aprobado sin modificaciones por dicha Comisión durante la sesión del 24 de noviembre de 2009, según consta en el Acta número 16 de esa fecha, que aparece publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1279 del 11 de diciembre de 2009<sup>9</sup> la aprobación se dio mediante votación nominal por unanimidad “con 22 votos por el sí y cero votos por el no”<sup>10</sup> y fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, en la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que tuvo lugar el 10 de noviembre de 2009 según consta en el Acta número 15 correspondiente a dicha sesión, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 154 del 23 de abril de 2010<sup>11</sup>. En anuncio se realizó en los siguientes términos: Presidente:

“Sí, señor Presidente, se anuncia para la próxima sesión: (...) El Proyecto de ley 366 de 2009 Cámara. Señor Presidente, por instrucciones tuyas se han anunciado los Proyectos para la **próxima sesión ordinaria**”.

**3.10.** Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara se designó nuevamente a los Representantes William Vélez Mesa (Coordinador), Carlos Fernando Motoa, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Enrique Soto y Jorge Humberto Mantilla. La ponencia para segundo debate en esta Cámara legislativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1247 del 3 de diciembre de 2009<sup>12</sup>.

**3.11.** De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General (e) de la Cámara de Representantes<sup>13</sup>, el proyecto fue discutido y aprobado en cuarto debate, en la sesión que tuvo lugar el 14 de diciembre de 2009, tal como se consignó en el Acta número 226 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 89 del 6 de abril de 2010<sup>14</sup>. El mismo informe certifica que dicha aprobación se surtió previo su anuncio, realizado en la Sesión Plenaria del 10 de diciembre de 2009, según consta en el Acta número 225 correspondiente a esa reunión, que

1 La Gaceta del Congreso número 522 de 2008 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del Magistrado Sustanciador en la siguiente dirección electrónica: [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3)

2 Cfr. Folios 3 y 4 del Cuaderno N° 2.

3 La Gaceta del Congreso número 96 de 2009 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del Magistrado Sustanciador en la siguiente dirección electrónica: [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3)

4 La Gaceta del Congreso número 95 de 2009 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del Magistrado Sustanciador en la siguiente dirección electrónica: [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3)

5 Cfr. Folios 20 a 22 del Cuaderno de Pruebas N° 2.

6 Cfr. Folio 44 del Cuaderno de Pruebas N° 2.

7 Folio 162 del Cuaderno de Pruebas N° 2.

8 Folios 9 a 13 del Cuaderno de Pruebas N° 3.

9 Folios 99 a 103 del Cuaderno de Pruebas N° 3.

10 Cfr. Certificación que obra en el expediente al folio 3 del Cuaderno de Pruebas N° 3.

11 Folio 65 del Cuaderno de Pruebas N° 3.

12 Folios 26 a 31 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

13 Cfr. Folios 1 a 4 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

14 Folios 113 a 118 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

se encuentr4 publicada en la *Gaceta del Congreso* número 66 del 17 de julio de 2008<sup>15</sup>, en la que se lee:

“Sí, señor Presidente. Se anuncian los proyectos para el próximo lunes 14 de diciembre, o para la próxima sesión en la que se discutan y debatan proyectos de ley. Señora Subsecretaria, sírvase anunciar los proyectos (...) Proyecto de ley número 366 de 2009 Cámara, 086 de 2008 Senado (...) Se levantó la Sesión Plenaria a la 1:45 p. m. y se convocó para el día lunes 14 de diciembre de 2009 a las 2:00 p. m.”.

3.12. A través de oficio datado el 16 de diciembre de 2009, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 21 de diciembre del mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción ejecutiva<sup>16</sup>.

3.15. Mediante oficio datado el 30 de diciembre de 2009, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional al entonces Presidente del Senado de la República, in la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad. El Presidente publicó el proyecto objetado en el *Diario Oficial* número 47.578 del 30 de diciembre de 2009. El escrito de objeciones fue recibido en dicha Corporación el 30 de diciembre de 2009<sup>17</sup> publicado en la *Gaceta del Congreso* número 19 del 28 de enero de 2010<sup>18</sup>.

3.16. Mediante escrito datado el 21 de abril de 2010, el Senador Luis Elmer Arenas y los representantes William Vélez Mesa y Jorge Humberto Mantilla, presentaron informe sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo<sup>19</sup>. Este informe aparece publicado en las *Gacetas del Congreso* número 152 del 23 de abril de 2010<sup>20</sup> y 147 del 23 de abril de 2010<sup>21</sup>.

3.17. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes<sup>22</sup>, esa corporación legislativa consideró y aprobó el informe de objeciones en su sesión plenaria realizada el 4 de mayo de 2010 (Acta 238, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 299 del 4 de junio de 2010<sup>23</sup>), previo su anuncio en la sesión plenaria realizada el 28 de abril del mismo año, según Acta 237 publicada en la *Gaceta del Congreso* número 269 del 28 de mayo de 2010<sup>24</sup>.

3.18. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado de la República<sup>25</sup>, el anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de dicha Cámara el 11 de mayo de 2010 (Acta N° 36, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 281 del 1° de junio de 2010<sup>26</sup>), previo su anuncio en la sesión plenaria del 4 de mayo del mismo año, según acta 35, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 280 del 1° de junio de 2010<sup>27</sup>.

3.19. El Magistrado Sustanciador, profirió auto del 3 de junio de 2010, mediante el cual avocó conocimiento de las objeciones gubernamentales y solicitó a la Secretaría General del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las certificaciones sobre fechas de las sesiones, quórum deliberatorio y decisorio, anuncios y resultados de las votaciones, así como copia de las *Gacetas del Congreso* en las que se encuentren publicadas las actas de las sesiones plenarias en las que se aprobó el informe de objeciones y en las que se dieron los respectivos anuncios previos al debate y votación. La Secretaria General (E) de la

Cámara de Representantes, mediante oficio de 9 de junio de 2010, y el Secretario General del Senado de la República, en oficio de 8 de junio de 2010, remitieron algunas de las pruebas solicitadas.

3.20. La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto número 124 de del 16 de junio de 2010, al no encontrar la totalidad de las pruebas necesarias para estudiar l trámite de las objeciones gubernamentales de la referencia, resolvió abstenerse de decidir hasta tanto no se cumplieran los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo, con lo que ordenó que se remitieran las *Gacetas del Congreso* necesarias para poder determinar, con base en las pruebas pertinentes, si para la aprobación de informe de objeciones gubernamentales se cumplió con el procedimiento establecido; se apremió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, que acopiaran y enviaran todos los documentos requeridos.

3.21. Mediante oficios de 27 de junio y de 3 de septiembre de 2010 suscritos por el Secretario General de la Cámara de Representantes y por el Secretario General ‘1 del Senado de la República, respectivamente, se allegaron copias dé las Gacetas del Congreso requeridas.

#### 4. Contenido de la objeciones presidenciales

4.1. Mediante comunicación del 30 de diciembre de 2009, el Presidente de la República, con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó formalmente memorial de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad respecto de “algunos de los artículos” del Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, “*por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo*”<sup>28</sup>, objeciones que fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara. Debe advertirse que el escrito de objeciones no especifica cuáles son los artículos objetados del proyecto de ley, así que el análisis se realizará en relación con el proyecto en general. Las objeciones fueron formuladas de la siguiente manera:

4.2. Estima el Gobierno Nacional que el proyecto vulnera el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en cuanto resulta contrario al marco fiscal de mediano plazo.

4.3. Señala el ejecutivo que en virtud de la norma mencionada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto desfavorable mediante oficio de 14 de diciembre de 2009. Indicó dicha cartera que el proyecto “implica costos adicionales entre \$637 y \$5.403 millones, a precios constantes de 2009, como consecuencia del otorgamiento de los beneficios establecidos en la Ley 986 de 2005, para los servidores públicos, que resulten víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, con posterioridad a la terminación del periodo para el cual fueron designados”.

4.4. Además, sostuvo el Ministerio que específicamente el artículo 5° presenta inconvenientes adicionales pues mediante el mismo se pretende otorgar dichos beneficios a las víctimas del secuestro, pero sin limitación alguna. Esta medida, afirmó el Ministerio, “genera gastos adicionales calculados en \$164.004 millones, por cuanto se genera la obligación, por parte de su antiguo empleador, de otorgar la sumatoria de los beneficios a todas las personas que hubieran estado secuestradas”. Señaló igualmente que la medida no establece quién sería el responsable de brindar estos beneficios en el caso de población desempleada o de los trabajadores independientes y, teniendo en cuenta que los servidores públicos y los trabajadores privados son beneficiarios de la Ley 986 de 2005, se asumiría que, sólo para estos efectos, sería la Nación.

4.5. Finalmente, señala el Gobierno Nacional que debe tenerse en cuenta que en el transcurso del cuarto debate, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó la posibilidad de acompañar el proyecto de

15 Folio 79 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

16 C/fo: Folio 20 del Cuaderno Principal del expediente.

17 Ver oficio en folios 17 a 19 del Cuaderno Principal.

18 Folio 434 y 435 del Cuaderno de Pruebas N° 2.

19 Ver folios 2 a 8 del Cuaderno Principal.

20 Folios 106 a 107 del Cuaderno de Pruebas N° 2.

21 Folio 155 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

22 C/fo: Folio 9 del Cuaderno Principal.

23 Copia de esta Gaceta obra en el expediente a folio 12 del Cuaderno N° 5.

24 Folio 177 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

25 Folio 1 del Cuaderno de Pruebas Principal.

26 Folio 32 del Cuaderno de Pruebas N° 5.

27 Folio 19 del Cuaderno de Pruebas N° 5.

28 Las objeciones fueron publicadas por la Presidencia de la República en el *Diario Oficial* No. 47.578 del 30 de diciembre de 2009.

ley pero únicamente en el evento de que se realizaran ciertas aclaraciones a los artículos 1° y 2°, de que se eliminara el artículo 5°, y además, de que se aclarara que en el caso de ex funcionarios inhabilitados secuestrados durante la inhabilidad, sólo les fuera aplicable el contenido del proyecto a partir de la promulgación de la ley no de manera retroactiva. Sin embargo, estas solicitudes no fueron atendidas por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

### 5. Insistencia del Congreso de la República

5.1. Las mesas directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes designaron como ponentes del informe sobre las objeciones gubernamentales al Senador Luis Elmer Arenas y a los representantes Jorge Humberto Mantilla y William Vélez Mesa, quienes presentaron informe conjunto el 23 de abril de 2010, en el sentido de no acoger las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno. Los motivos en los que se apoyaron son los siguientes:

5.2. Sostiene el informe de objeciones que si bien el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es un instrumento de racionalización de la actividad legislativa, este “no supedita la voluntad creadora de la ley a un concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público” Señala que, entonces una correcta interpretación de la norma en cita es aquella según la cual el concepto del Ministerio sí debe ser escuchado por el Congreso pero sir que tenga fuerza vinculante para el cuerpo legislativo, pues ello menoscabaría la independencia del Congreso y su autonomía de configuración legislativa, teniendo en cuenta que casi toda ley implica desembolso de recursos presupuestales. Así que concluye que con base en la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se infiere que el concepto del ejecutivo es un instrumento de persuasión y convencimiento sobre los congresistas en aplicación del principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado.

5.3. En cuanto al proyecto de ley en estudio, sostiene el informe que el Congreso conoció de sus incidencias fiscales, escuchó y valoró el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pero que en el ejercicio de la ponderación de intereses públicos se prefirió darle mayor peso a los derechos de quienes han sido víctimas del secuestro pues el valor de la dignidad humana está por encima de cualquier otra consideración presupuestal, en consideración del artículo 5 de la Constitución en el que se reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona. Además, señaló que el Congreso no podía aceptar ningún argumento de racionalidad económica para introducir tratos discriminatorios entre víctimas del secuestro, pues la extensión de los beneficios ya contemplados en la Ley 986 de 2005 a las familias de personas secuestradas con posterioridad al ejercicio del cargo, surge en cumplimiento del artículo 13 Superior.

### 6. Concepto del Procurador General de la Nación

6.1 En la oportunidad legal prevista, intervino el señor Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, quien estimó fundadas las objeciones gubernamentales presentadas al Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo*. Como fundamento de esta solicitud expuso los siguientes argumentos:

6.2. Explica el Ministerio Público que no hay duda de que los objetivos que con el proyecto se pretende alcanzar, implican gastos, lo cual es incluso reconocido por la comisión accidental encargada del estudio de las objeciones. Pero advierte que, a pesar de que, según el informe presentado por esa comisión, el Congreso sí analizó los reparos hechos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni los costos fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de estos, fueron incluidos, como lo ordena la ley orgánica

atrás referida, en la exposición de motivo, ni en las ponencia de trámite respectivas.

6.3. Adicionalmente indicó que debe tenerse en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó al Congreso de la República que “la implementación efectiva de la presente iniciativa legislativa, generaría gastos adicionales con cargo a los recursos de la Nación que no se encuentran considerados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite emitir concepto negativo sobre el proyecto de ley...”.

6.4. De tal manera, concluyó: “el costo fiscal del proyecto no fue explícito; como no lo fue su financiación; y, juicio del Ministerio de Hacienda, tampoco es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Una conclusión se impone: el Proyecto de ley 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, “por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo”, vulnera el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución Política. Por ello, este Despacho solicitará a la Corte que declare fundadas las citadas objeciones”.

### 7. Consideraciones de la Corte Constitucional

7.1. **Competencia:** Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República contra el Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo*, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

#### 7.2. Verificación de la constitucionalidad del trámite de las objeciones

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, “*el examen de forma en el marco de unas objeciones presidenciales debe limitarse al trámite de las objeciones mismas y no al trámite de la ley objetada*”<sup>29</sup>. *El procedimiento de aprobación de la ley queda abierto, por tanto, a las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma que puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación*<sup>30, 31</sup>

#### 7.3. El trámite de las objeciones gubernamentales y de la insistencia del Congreso de la República

##### 7.3.1. Oportunidad de las objeciones

7.3.1.1. Como se reseñó anteriormente, el proyecto de ley de la referencia fue discutido y aprobado en primer debate en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, realizada el día 25 de noviembre de 2008<sup>32</sup>. Posteriormente, el proyecto fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República que tuvo lugar el 26 de mayo de 2009, según consta en el Acta número 54 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 570 de 2009. Por su parte, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto durante la sesión del 24 de noviembre de 2009, recogida en el Acta número 16 correspondiente a dicha reunión, que aparece publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1279 de 2009, y luego fue aprobado en la sesión plenaria de esa Cámara, realizada el 14 de diciembre de 2009<sup>33</sup>.

7.3.1.2. Como también se dijo anteriormente, a través de oficio datado el 16 de diciembre de 2009, recibido en el Departamento Administrativo

29 “En primer lugar debe la Corte advertir que la Corte se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso de la República a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de nuevas demandas ciudadanas” (Sentencia C-985 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

30 Constitución Política, artículos 242-5.

31 Sentencia C. 1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

32 Acta N° 26 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* N° 95 de 2009.

33 Acta N° 226 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* N° 89 de 2010.

de la Presidencia de la República el 21 de diciembre de ese mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Iresidente de la República para su sanción ejecutiva<sup>34</sup>.

7.3.1.3. Mediante oficio recibido el 30 de diciembre de 2009, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional a la Presidente del Senado de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad<sup>35</sup>.

7.3.1.4. De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, el Gobierno tiene seis (6) días hábiles<sup>36</sup> y completos para devolver con objeciones cualquier proyecto que no tenga más de veinte artículos. El Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, tiene seis (6) artículos, por lo que en aplicación del precepto constitucional, el Gobierno tenía hasta seis (6) días hábiles para presentar objeciones.

7.3.1.5. El proyecto de ley fue recibido en la Presidencia de la República el 21 de diciembre de 2009. Como se trata de días completos, el término de 6 días debería comenzar a contarse a partir del 22 de diciembre. El lapso para la presentación de las objeciones vencería el 30 de diciembre. Cumpliéndose de esa manera con lo establecido en el artículo 166 Superior, pues precisamente las mismas fueron recibidas en la Presidencia del Senado de la República el 30 de diciembre de 2009.

Igualmente, en cumplimiento de lo anterior y estando dentro del término constitucional, en esa fecha la Presidencia de la República publicó el proyecto objetado en el *Diario Oficial* número 47.578 del 30 de diciembre de 2009. En efecto, el texto completo de las objeciones se encuentra publicado al folio 10 de dicho *Diario*.

7.3.1.6. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que las objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia fueron oportunamente presentadas y publicadas.

### 7.3.2. Trámite de discusión y aprobación de las objeciones

7.3.2.1. Tal como ya se mencionaba, el texto de las objeciones fue recibido en la Presidencia del Senado de la República el 21 de diciembre de 2009. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 19 del 28 de enero de 2010. El envío de las objeciones presidenciales a la Presidencia del Senado de la República para que fueran estudiadas por las plenarios no ofrece ningún reparo de inconstitucionalidad, según ha sido admitido por esta Corporación, “pues así se impone desde que la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 que obligaba a devolver, no a la plenaria, sino a la comisión constitucional permanente de las cámaras, las objeciones parciales a los proyectos de ley”<sup>37</sup>.

7.3.2.2. Por designación de las mesas directivas de Senado y Cámara, la comisión accidental encargada de hacer el estudio y emitir concepto sobre las objeciones gubernamentales estuvo conformada por el Senador Luis Elmer Arenas y los Representantes William Vélez Mesa y Jorge Humberto Mantilla.

7.3.2.3 La publicación del informe de objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes se hizo en las *Gacetas del Congreso* números 152 del 23 de abril de 2010 y 147 del 23 de abril de 2010, respectivamente.

7.3.2.4. El anuncio de la votación del informe de las objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes se hizo en la sesión plenaria del día 28 del abril de 2010. Así consta en el Acta número 237 de esa

misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 269 del 28 de mayo de 2010. El texto del anuncio es el siguiente<sup>38</sup>:

“Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 4 de mayo o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, de acuerdo al Acto Legislativo número 01 de julio 3 de 2003, en su artículo 8º: (...) Proyecto de ley número 366 de 2009 Cámara, 086 de 2008 Senado”.

Y al finalizar la sesión se lee:

“Como ya tenemos los proyectos anunciados y no teniendo el quórum decisorio, me permito levantar la Plenaria correspondiente al día de hoy y convocar para el **próximo martes** a las tres de la tarde”.

7.3.2.5. En efecto, el informe de objeciones presentado ante la Cámara de Representantes fue aprobado en la siguiente sesión, martes 4 de mayo de 2010, tal como consta en el Acta número 238 de la misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 299 del 4 de junio de 2010<sup>39</sup>. Según informe de sustanciación suscrito por la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el informe fue “considerado y aprobado por la mayoría requerida constitucionalmente en votación nominal (...), de la siguiente manera: Por el Sí: 841 por el No: 0”<sup>40</sup>. Dicha aprobación se dio en los siguientes términos:

“Proyecto de ley 366 2009 Cámara, 086 2008 Senado, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.

El informe de objeciones dice lo siguiente:

Doctor

JAVIER CÁCERES LEAL

Presidente

Senado de la República

EDGAR GÓMEZ ROMÁN

Presidente

Cámara de Representantes

Informe de objeciones presidenciales, Proyecto de ley 366 de 2009 Cámara, 086 de 2008 Senado, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.

Respetados Presidentes:

Dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva del Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, en concordancia a lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política Nacional, y 196, 197, 198 y 199 de la Ley 5ª del 92, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Declarar infundadas las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno al proyecto de la referencia.

Firman: William Vélez Mesa y Jorge Humberto Mantilla, Representantes a la Cámara; Luis Elmer Arenas, Senador de la República.

Señor Presidente, ha sido leído el informe de objeciones.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Santiago Castro Gómez:

En consideración el informe leído, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Favor abrir el registro.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Se abre el registro para votar el informe de objeciones presidenciales del Proyecto de ley 366 de 2009 Cámara, 086 de 2008 Senado, por

34 Cfr. Folio 20 del Cuaderno Principal expediente.

35 Cfr. Folio 17 del Cuaderno Principal del expediente.

36 Sentencia C-433 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Asimismo, recuérdese lo establecido en sentencia C579 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería): “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos. **Dicho término debe computarse en días hábiles, con base en la regla general contenida en el art. 62 de la Ley 4ª de 1913**, que subrogó el art. 70 del Código Civil, según la cual “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario (...)”, y de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación”.

37 Sentencia C-1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Montroy Cabra.

38 Ver folio 177 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

39 Copia de esta Gaceta obra en el expediente a folio 2 del Cuaderno N° 6.

40 Ver folio 3 del Cuaderno de Pruebas N° 4.

medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.

La Secretaría General informa, doctor Raúl Ávila:

Carlos Cuenca	vota sí
Eduardo Benítez	vota sí
Álvaro Pacheco	vota sí
James Britto	vota sí
Eduardo Lozano	vota sí
Guillermo Santos	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Lidio García	vota sí.
--------------	----------

**La Secretaría General informa doctor Raúl Ávila:**

Ismael Aldana	vota sí
Ciro Rodríguez	vota sí
Humberto Mantilla	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Telésforo Pedraza	vota sí.
-------------------	----------

**La Secretaría General informa (doctor Raúl Ávila):**

Santiago Castro	vota sí
Zamir Silva	vota sí
Germán Reyes	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Buenaventura León	vota sí.
-------------------	----------

**La Secretaría General informa (doctor Raúl Ávila):**

Gilberto Rondón	vota sí
Constantino Rodríguez	vota sí
Juan Carlos Granados	vota sí
Juan Córdoba	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Óscar Marín	vota sí.
-------------	----------

**La Secretaría General informa (doctor Raúl Ávila):**

Gerardo Piamba	vota sí
Gema López	vota sí
Tyrone Carvajal	vota sí
Jaime Zuluaga	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Fáber Giraldo	vota sí
Jorge Eduardo Casabianca	vota sí.

**La Secretaría General informa (doctor Raúl Ávila):**

Homero Giraldo	vota sí
Julio Gallardo	vota sí
Wilson Borja	vota sí
Eduardo Pérez Santos	vota sí.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Eduardo Benítez	vota sí
Carlós Quintero	vota sí
Simón Gaviria	vota sí.

La Secretaría General informa, doctor Raúl Ávila:

Alonso Acosta	vota sí
---------------	---------

**Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Santiago Castro Gómez:**

Se cierra el registro. Favor informar el resultado de la votación.

**La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:**

Se cierra el registro con el siguiente resultado:

Por el Sí: 86. Por el No: 0

**Ha sido aprobado el informe de objeciones presidenciales** del Proyecto de ley 366 de 2009 Cámara, 086 de 2008 Senado, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo<sup>41</sup> (Negrillas de la Sala).

7.3.2.6. El anuncio de la votación del informe de las objeciones gubernamentales en el Senado de la República, se hizo en la sesión plenaria del día 4 de mayo de 2010. Así consta en el Acta número 35 de esa misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 280 del 1° de junio de 2010<sup>42</sup>. El texto del anuncio es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, Por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Proyectos de ley para debatir y votar en la próxima sesión:

(...)

Informe sobre las objeciones, Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara”<sup>43</sup>.

7.3.2.7. El informe de objeciones presentado ante el Senado de la República fue aprobado debidamente<sup>44</sup> en sesión del 11 de mayo de 2010, tal como consta en el Acta número 36 de la misma fecha, publicada en *Gaceta del Congreso* número 281 del 1° de junio de 2010<sup>45</sup>. La aprobación del informe se realizó en los siguientes términos:

“Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.

Leído y cerrada la discusión del informe en el cual se declaran infundadas por inconstitucionalidad las Objeciones presentadas al Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el sí : 58

Total: 58

Votación Nominal al Informe de Objeciones del Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.

(...)

En consecuencia, **ha sido aprobado el Informe de Objeciones** al Proyecto de ley 086 de 008 Senado 366 de 2009 Cámara” (Negrillas fuera de texto).

7.3.2.8. La Corte Constitucional encuentra que los informes sobre las objeciones gubernamentales fueron votados de conformidad con las mayorías absolutas exigidas, dado que tanto en Senado como en Cámara contaron con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. Lo ante-

41 Folios 25 a 27 del Cuaderno de Pruebas N° 6.

42 Folio 20 del Cuaderno de Pruebas N° 5.

43 Ver páginas 41 y 42 de la Gaceta citada, en folios 42 y 43 del Cuaderno N° 8.

44 Ver certificado del Secretario General de la Cámara de Representantes en folio 2 del Cuaderno N° 2 de Pruebas.

45 Copia de esta Gaceta obra en el expediente a folio 21 del Cuaderno N° 5.

rior de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, conforme a la cual para la aprobación de los informes sobre las objeciones presidenciales en las plenarios de las cámaras legislativas es necesario contar con mayoría absoluta. “Dicha tesis fue adoptada en Sentencia C-069 de 2004, cuando la Corte sostuvo que la mayoría absoluta se imponía en vista de que el proyecto objetado era devuelto a las Plenarios para “segundo debate”, lo cual imponía los requisitos propios de dicho trámite (art. 167 C.P.)<sup>46,47</sup>.”

La posición anterior fue reiterada en las Sentencias C-985 de 2006<sup>48</sup> y C-1040 de 2008<sup>49</sup>.”

7.3.2.9. Así mismo, la Corte encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el anuncio, de la votación, Ciertamente, al respecto, el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

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

De acuerdo con la anterior disposición, y con la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia, el anuncio a que ella se refiere persigue evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley, en aras de garantizar que el Congreso sepa de antemano el contenido de los asuntos que serán objeto de decisión en las sesiones subsiguientes<sup>50</sup>. Según la Corte, la finalidad del anuncio es “permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas”<sup>51</sup>. Así mismo, la Corte ha explicado que ‘el anuncio “facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (artículo 40 C. P.), con el fin de incidieren el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efecto el principio de democracia participativa (artículos 1° y 3° C.P.)”<sup>52</sup>.

La Corte ha señalado que del contenido artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que los requisitos del anuncio son los siguientes:

1. El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.
2. El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.
3. La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o por lo menos, determinable.
4. Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado<sup>53</sup>.

En el caso que ocupa su atención, la Corte encuentra que los anuncios hechos para la votación de las objeciones gubernamentales cumplieron con los requisitos señalados.

7.3.2.10. Como se dijo, el informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado en Cámara el 4 de mayo de 2010 y en Senado el 11 de mayo de 2010. Dado que el texto del informe es idéntico, la Corte

encuentra cumplido el requisito de la coincidencia bicameral, impuesto por el artículo 167 constitucional:

“Artículo 167 (...) Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, **si las Cámaras insistieren**, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad”.

La norma superior exige coincidencia en la posición congresual respecto de las objeciones presidenciales, por lo que este requisito también se entiende cumplido.

7.3.2.11. La jurisprudencia constitucional también ha indicado que el Congreso debe tramitar las objeciones gubernamentales en un lapso inferior a dos legislaturas, en concordancia con la exigencia prevista en el artículo 162 constitucional, que confiere el mismo término para la tramitación del, proyecto de ley. Sobre el particular, la Corte ha sostenido:

“La doctrina constitucional establecida por esta Corporación en relación con el límite, temporal que tienen las Cámaras para la presentación de las insistencias a las objeciones que presente el Presidente de la República a un proyecto de ley, ha precisado que el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que ‘[d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales aun proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional’<sup>54, 55</sup>.”

Las objeciones presidenciales 1 proyecto de la referencia fueron publicadas en el *Diario Oficial* número 47.578 del 30 de diciembre de 2009. Los informes sobre las objeciones presidenciales fueron aprobados por Cámara y Senado, los días 4 de mayo de 2010 y 11 de mayo de ese mismo año, respectivamente. Los informes fueron recibidos en la Corte Constitucional el 21 de mayo de 2010. Todo lo anterior indica que la insistencia del Congreso se produjo en menos de dos legislaturas, por lo que dicho requisito se encuentra cumplido.

7.3.2.12. Como último punto, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha estimado que “la insistencia del Congreso respecto de las objeciones presidenciales debe cumplir un mínimo de sustentación argumentativa. Sin que sea necesario agotar una labor de convencimiento exhaustiva acerca de las razones que llevan al Congreso a discrepar 4e1 Gobierno, la Corte ha dicho que no puede adelantarse un estudio d constitucionalidad adecuado si las Cámaras no aportan elementos de juicio mínimos que permitan evidenciar una oposición jurídica entre el Congreso y el Presidente”<sup>56</sup>. Así pues, pasa la Sala a verificar si este requisito de procedibilidad, relativo a que la insistencia del Congreso se soporte en un mínimo de sustentación, se encuentra cumplido en esta oportunidad.

7.3.2.13. En el caso que ocupa su atención, la Corte estima que respecto de las objeciones aducidas por el gobierno en contra del Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 306 de 2009 Cámara, “por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas

46 “Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las Cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (C.P. art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras C.P. art. 167”.” Sentencia C-069 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

47 Sentencia C-1040 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

48 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

49 Ibidem.

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

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

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

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

54 “Esta tesis de la Corte en relación con el término del Congreso para el pronunciamiento sobre las objeciones presidenciales, fue expuesto en la Sentencia C-068 de 2004, Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería, en la cual salvó su voto el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, pues en su concepto no puede deducirse de la Constitución Política un término para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones presidenciales. Los argumentos que sustentan dicha posición se encuentran en el salvamento de voto de la sentencia citada”.

55 Sentencia C-885 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

56 Sentencia C-1146 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterada en la Sentencia C-1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

con posterioridad al ejercicio de su cargo”, la insistencia del Congreso se fundamenta en una argumentación clara y suficiente sobre las razones por las que considera infundadas las objeciones del Gobierno contra el proyecto de ley en estudio.

Ciertamente, en lo que se refiere a la insistencia del Congreso respecto de la objeción, la Corte cuenta con elementos de juicio para verificar que existe una verdadera oposición entre el Congreso y el Gobierno, jurídicamente sustentada, en lo relativo a la constitucionalidad de las disposiciones. En efecto, el Gobierno considera que (i) la iniciativa vulnera el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por cuanto es incompatible con el marco fiscal de mediano plazo, lo cual fue advertido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, y (ii) particularmente, el artículo 5° del proyecto expande los beneficios allí consagrados a todos los funcionarios secuestrados, sin limitación alguna personal ni temporal, lo cual tendría un efecto negativo sobre el erario público.

Por su parte, el Congreso sostiene que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no supedita la voluntad creadora de la ley a un concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este, señala, es un elemento de debate que el Congreso está obligado a escuchar sin que tenga fuerza vinculante para el Legislativo. Indica que el concepto del Ministerio es un instrumento gubernamental de persuasión como reflejo de la colaboración armónica entre las ramas del poder público. Así, específicamente en relación con el proyecto en estudio, concluyó el Congreso que sí fue conocedor de sus incidencias fiscales pero que, sin embargo, al ponderar los intereses públicos en conflicto derechos de los secuestrados y cargas presupuestales prefirió darle mayor peso a los derechos de quienes hayan sido víctimas de dicho delito.

Así las cosas, la Corte, encuentra acreditado el requisito de que la insistencia del Congreso se soporte en un mínimo de sustentación argumentativa. En tal virtud, pasa a hacer el examen material de las objeciones.

**7.4. Análisis material de las objeciones gubernamentales presentadas al Proyecto de ley número 086 de 2008 Senado, 366 de 2009 Cámara, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo.**

**7.4.1. El problema jurídico que debe estudiar la Corte:**

7.4.1.1. Como ya se exponía, el Gobierno Nacional objetó el proyecto de ley de la referencia por considerarlo violatorio del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, fundando su objeción en dos consideraciones: en primer lugar, al implicar gastos que no se comparecen con el mareo fiscal de mediano plazo, situación advertida oportunamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

En segundo lugar, dice el escrito de objeciones que la situación arriba explicada se agrava con lo establecido en el artículo 5° que extiende los beneficios allí consagrados a todos los secuestrados independientemente de que hayan sido víctimas del delito con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Medida esta que, según el Gobierno, implica una aún mayor afectación al erario público.

7.4.1.2. El Congreso responde a estas objeciones afirmando que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito público previsto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es obligatorio ni vinculante para el legislativo, dado que una interpretación en contrario vulneraría la separación de poderes. Aduce que dicho concepto es una simple herramienta de persuasión que refleja el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público.

Indica igualmente, que en relación con la iniciativa bajo revisión, el Congreso realizó una ponderación entre la defensa de los derechos de los secuestrados y los gastos presupuestales, concluyendo que debía dársele mayor peso a los derechos de las víctimas de dicho delito.

7.4.1.3. Por su parte, la vista fiscal respalda las objeciones del Gobierno, en cuanto el Congreso nunca estudió los costos fiscales de la iniciativa, tampoco la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de sus medidas.

7.4.1.4. Se observa entonces que la única objeción presentada por el Gobierno tanto en contra de la iniciativa en general como en contra del artículo 5°, es la supuesta vulneración del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

7.4.1.5. Así las cosas, la Sala Plena deberá examinar si el proyecto de ley objetado en general y, particularmente, el artículo 5°, así como su aprobación por parte del Congreso de la República vulneran los mandatos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, al no haberse estudiado sus incidencias fiscales y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo y, adicionalmente, por supuestamente no haberse atendido el concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda.

7.4.2. Como primera medida cabe recordar que la Ley 819 de 2003 tiene naturaleza orgánica y, por consiguiente, condiciona la validez de las leyes ordinarias que desarrollan los temas allí regulados, pues como lo ha dicho en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional<sup>57</sup>, tanto las leyes estatutarias como las Leyes orgánicas constituyen parámetro de, constitucionalidad. Por lo tanto, el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

*“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”.*

**7.4.2.1. El alcance de la jurisprudencia constitucional en relación con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y las obligaciones correlativas del Congreso**

Desde el año 2004, la jurisprudencia se ha encargado de precisar el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con motivo de varias objeciones presidenciales propuestas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.

57 Sentencias C-482 de 2008, C-315 de 2008, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-985 de 2006, C-380 de 2008 y C-1175 de 2001.

Entre las primeras sentencias que se ocupan de la disposición se encuentran la C-1113 de 2004<sup>58</sup>, la Sentencia C-729 de 2005<sup>59</sup>, C-072 de 2006<sup>60</sup> y C-929 de 2006<sup>61</sup>, en las cuales la Corporación procedió al estudio de las objeciones presentadas por el Presidente de la República por la infracción del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En dichas oportunidades, la Corte encontró infundadas las objeciones por cuanto en el momento que se presentaron las respectivas iniciativas legislativas todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido en la Ley 819 de 2003.

Posteriormente, en la Sentencia C-474 de 2005<sup>62</sup>, la Corte consideró, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 -no implica la inconstitucionalidad del Proyecto de ley. En estos términos dijo que “*el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso*”.

Agregó que “*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*”.

Así mismo, en la Sentencia C-856 de 2006<sup>63</sup>, la Corte resaltó que, los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios.

Es en la Sentencia C-502 de 2007<sup>64</sup>, en la que la Corte precisó que el contenido de la disposición señalada era un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y un deber que recaía principalmente en el Ministro de Hacienda. En estos términos, consideró la providencia:

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

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

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

Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008<sup>65</sup> en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen “un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas; la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”. Precisando que: “*el mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.** Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, y (ii) **aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador** y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático*”.

En igual sentido se pronunció la Corte en las sentencias C-731 de 2008<sup>66</sup>, C-286 de 2009<sup>67</sup> y C-373 de 2009<sup>68</sup>, entre otras.

Igualmente, tal como lo estableció la Corte en sentencia C-700 de 2010<sup>69</sup>, es necesario precisar que, cumplida la carga que consagra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referencia a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad.

58 M.P. Álvaro Tafur Galvis. La objeción presidencial se presentó contra el Proyecto de ley número 247 de 2003 Senado y número 117 de 2002 Cámara, “por la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”.

59 En esta decisión se examinaba la constitucionalidad del Proyecto de ley número 057 de 2003 Cámara, 061 de 2004 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

60 Se estudiaba la constitucionalidad del Proyecto de ley número 239/05 Senado, 165/03 Cámara, “por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

61 El examen de constitucionalidad recaía sobre el Proyecto de ley número 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

62 M.P. Clara Inés Vargas.

63 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

64 M.P. Manuel José Cepeda.

65 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

66 M.P. Manuel José Cepeda.

67 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

68 M.P. Humberto Antonio Sierra.

69 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En esa ocasión la Sala Plena encontró fundadas las objeciones manifestadas por el Gobierno por incumplimiento de los mandatos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cuanto, a pesar de la existencia de un “por menorizado informe” presentado por el Ministerio de Hacienda durante el trámite legislativo del proyecto de ley número 136 de 2006 –Senado–, 240 de 2007 –Cámara–, por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, en el que expuso las graves repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, “el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley”.

Ahora bien, se reitera que la obligación del Congreso se limita al estudio y discusión del contenido del concepto presentado por el Ministro, sin que ello se traduzca en que las células legislativas deban acoger las razones expuestas en el informe. Así que, el legislativo sí tiene la obligación de estudiarlas, pero asimismo, tiene la facultad tanto de admitirlas como de rechazarlas. Lo anterior por cuanto, como ya se señalaba, reiterada jurisprudencia constitucional ha dispuesto que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede generar cargas irrazonables para el Congreso ni puede considerarse como un poder de veto sobre su actuación o una barrera para que, dentro de su libertad de configuración normativa, ejerza su función legislativa.

En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos, erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

**(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vida de inconstitucionalidad.** puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”<sup>70</sup>; y

(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica<sup>71</sup>.

**7.4.3.** Con fundamento en la línea jurisprudencial de esta Corporación sobre el contenido y alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la **Sala Plena entra a estudiar el asunto concreto.**

**7.4.3.1.** Ciertamente la totalidad del Proyecto de ley número 086 de 2007 –Senado–, 366 de 2008 –Cámara–, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad

al ejercicio de su cargo, impacta el gasto público porque extiende los beneficios establecidos en la Ley 986 de 2005, a quienes hayan sido servidores públicos que resulten víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, con posterioridad a la terminación del período para el cual fueron designados. Además, en efecto, el artículo 5° tiene incluso un mayor impacto sobre el gasto público en la medida que otorga dichos beneficios de manera retroactiva, es decir, a quienes habiendo estado secuestrados y liberados o declarados muertos con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Luego, para la tramitación del proyecto en general y del artículo 5° en particular, era aplicable el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

**7.4.3.2.** Se observa que, tal como lo señaló el señor Procurador General de la Nación, ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias de trámite respectivas se indicaron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Con todo, no le asiste razón al Ministerio Público cuando concluye que la anterior omisión genera un vicio en el proyecto de ley por incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Nótese que la jurisprudencia constitucional arriba descrita señala que en quien recae principalmente la obligación de determinar dichos datos y de advertir si los mismos dan como resultado una incompatibilidad de la iniciativa con el marco fiscal de mediano plazo, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autoridad que debe rendir un concepto al respecto durante el trámite legislativo, al contar con *los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica*.

En el asunto bajo examen se verifica que el Ministro en efecto presentó un informe dando un concepto desfavorable al proyecto de ley en general y al artículo 5° pero, se advierte, de manera extemporánea, pues el mismo fue radicado en el Congreso en la fecha en que se aprobó la iniciativa en cuarto debate, momento para el cual ya no había lugar a su análisis por parte de los Congresistas. Esto, en cuanto el concepto fue radicado en el Congreso de la República el día 14 de diciembre de 2009 a las 5:00 p. m.<sup>72</sup>, y la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley ese mismo día, según consta en el Acta número 226 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 89 de 2010.

Sobre esta situación fáctica debe reiterarse que si en este caso se consideraba que los congresistas tramitaban un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le correspondía al Ministro de Hacienda intervenir oportunamente durante el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto y del contenido del artículo 5°. Así que no se le puede exigir al legislador haber cumplido por sí solo con los mandatos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues ello significaría “cercenar considerablemente” sus facultades, lesionar su autonomía y, por ende, vulnerar el principio de separación de poderes.

De tal manera, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es preciso indicar que si, como ocurrió en este caso, el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, esto no puede traducirse en un vicio en la iniciativa por no haberse tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Lo anterior, en tanto la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, así que la omisión del mismo en informar oportunamente a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no podría afectar la validez de la iniciativa objetada.

<sup>70</sup> Sentencia C-662 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>71</sup> Cfr. Sentencia C-700 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>72</sup> Ver folio 56 del cuaderno principal.

En este orden de ideas, la Sala Plena sostiene que no declarará fundadas las objeciones gubernamentales al proyecto de ley en referencia ni al artículo 5°, por la supuesta violación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta que la carga para el Legislativo de analizar los efectos fiscales de la iniciativa surgía una vez el Ministerio de Hacienda rindiera concepto al respecto y, en esta ocasión, dicho informe fue radicado en el Congreso el mismo día en que fue aprobada en cuarto debate, sin que entonces este haya tenido oportunidad para analizarlo. Así las cosas, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación que fija el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe concluirse que el legislativo actúe dentro de los parámetros allí establecidos y, por tanto, las objeciones serán declaradas infundadas.

#### 8. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero. **Levantar la suspensión del término para dictar sentencia**, ordenada por la Sala Plena de esta Corte, mediante Auto 124 del dieciséis (16) de junio de 2010.

Segundo. Declarar **Infundadas** las objeciones gubernamentales presentadas al Proyecto de ley número 086 de 2008 –Senado–, 366 de 2009 –Cámara, por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo, respecto de los asuntos examinados en la presente Sentencia.

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

Publíquese y cúmplase.

*Mauricio González Cuervo, Presidente, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, ausente en Comisión; Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrados.*

La Secretaria General,

*Martha Victoria Sáchica Méndez*

Ausente en Comisión.

### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

#### DIRECTIVAS PRESIDENCIALES

#### DIRECTIVA PRESIDENCIAL NÚMERO 01 DE 2011

(enero 6)

**PARA:** MINISTROS DEL DESPACHO, DIRECTORES DEPARTAMENTALES ADMINISTRATIVOS, GOBERNADORES Y ALCALDES

**DE:** PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

**ASUNTO:** OBLIGACION DE PERMITIR LA OCUPACIÓN

**FECHA:** 6 DE ENERO DE 2011

Con el fin de atender la situación de desastre nacional y superar los efectos de la ola invernal que obligó a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, me permito recordarles la posibilidad de acudir a lo dispuesto en el artículo 30 del decreto Ley 919 de 1989, facultad que debe ser ejercida cuando sea necesario, esta norma dispone:

“**Artículo 30. Obligación de permitir la ocupación.** En desarrollo del principio constitucional de la función social de la propiedad, los propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles, predios y mejoras en las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre, están obligados a permitir la ocupación

temporal de los mismos, por parte de cualquier entidad pública, cuando ello fuere necesario para atender la situación de desastre.

En todo caso, la entidad pública requerirá para el efecto autorización previa dada por la Oficina Nacional de Atención de Desastres (hoy Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia), o por el Presidente del Comité Regional o Local, según sea el carácter de la situación de desastre declarada. La ocupación temporal deberá limitarse al espacio y tiempo estrictamente indispensables y causar el menor daño posible”.

Además, el artículo 31 del mismo decreto contempla un procedimiento muy claro, conforme al cual las entidades públicas pueden proceder a la ocupación de inmuebles cuando ello sea necesario, incluso para atender necesidades de la ola invernal.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.

### MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

#### DECRETOS

#### DECRETO NÚMERO 016 DE 2011

(enero 6)

*por el cual se crea la figura del “empleo de emergencia” para los damnificados por la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 4580 de 2010, y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 4580 de 2010 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con el fin de conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal que se viene presentando.

Que las consecuencias del desastre afectan las condiciones de vida de la población en temas cruciales para su subsistencia.

Que, como consecuencia del fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

Que las afectaciones de la época invernal en el país involucran la pérdida de las viviendas, destrucción de las dotaciones de infraestructura, dificultad de acceso a los servicios públicos, deficiencias en el transporte, afectación y pérdida de los activos productivos, disminución de la capacidad productiva, pérdida del empleo y de las capacidades de generación de ingresos, incremento de la pobreza, disminución de la escolaridad, ruptura de los procesos productivos, reducción de la dinámica económica local, desconexión de los circuitos económicos locales, regionales y nacionales, entre otros problemas.

Que ante esta serie de perturbaciones en la dinámica económica regional y nacional es indispensable la actuación del gobierno mediante una serie de medidas de corto plazo que mitiguen la interrupción de la producción, el debilitamiento del sector productivo, que recuperen los activos sociales de la población y eviten la caída de sus ingresos.

Que en este contexto, se hace urgente contar con un esquema especial de contratación de mano de obra para el periodo de crisis que impulse la generación de ingresos en las localidades afectadas, de tal manera que permita amortiguar el impacto sobre el flujo de ingresos de los hogares afectados, mitigar las pérdidas económicas producidas como consecuencia de la ola invernal y sus efectos en la posibilidad de mantenerse empleados o de desarrollar actividades productivas por parte de los damnificados. Así mismo prevenir a las personas que serán protegidas de caer en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual empeora su condición ya precaria.

Que el esquema de empleos de emergencia además fomenta la focalización en la población más afectada de todas las posibilidades de empleo que se generen en los procesos de reconstrucción, generando así un incentivo doble para los damnificados de la ola invernal, asistiéndolos en la vía de recuperación de los activos