



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 866

Bogotá, D. C., martes 7 de septiembre de 2009

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 2008 SENADO, 280 DE 2008 CAMARA

por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2009

Senador

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Senado de la República

Representante

EDGAR GOMEZ ROMAN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Ref.: Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 178 de 2008 Senado, 280 de 2008 Cámara, *por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.*

Con el objeto de darle cumplimiento a los artículos 167 de la Constitución Política y 197 y siguientes de la Ley 5^a de 1992, y conforme a la designación efectuada por ustedes, co-medidamente nos permitimos presentar ante ambas cámaras del Congreso de la República el Informe sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de la referencia, recomendando no acogerlas e insistir en su sanción presidencial, previa revisión por parte de la Corte Constitucional.

I. Objeciones presidenciales

El 14 de julio de 2009 el Gobierno Nacional devolvió el proyecto de ley de la referencia sin la correspondiente sanción presidencial (publicado en el *Diario Oficial* Nº 47.410). Aduce, para ello, razones de inconstitucionalidad e inconveniencia dado el impacto fiscal que generaría la implementación de las disposiciones presentes en la iniciativa. En primer lugar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió previamente un concepto desfavorable por cuanto las erogaciones contenidas en el proyecto no cumplían con los

requisitos exigidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y tampoco compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). El artículo 7º de dicha ley estipula que cualquier proyecto, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios, deberá contener los costos fiscales, las fuentes de ingreso adicional de financiación y su compatibilidad con el MFMP; asimismo, establece que el Ministerio de Hacienda, deberá, en cualquier momento del trámite de la iniciativa, rendir su concepto frente a la consistencia de los requerimientos mencionados, y advierte que bajo ningún caso dicho concepto podrá ir en contravía del MFMP.

Adicionalmente, el Ministerio aclara que “debe tenerse en cuenta que la Ley 819 de 2003 tiene un carácter de ley orgánica, por lo tanto, es de mayor jerarquía que las leyes ordinarias, como lo es el proyecto”¹. En segundo lugar, el Gobierno Nacional considera que la iniciativa es inconveniente debido al impacto fiscal que acarrea la actualización del Registro Nacional de Desaparecidos, la creación del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos y la elaboración de mapas de identificación de zonas en las que presuntamente se encuentren restos o cuerpos de personas desaparecidas forzadamente. El Ministerio de Hacienda, con respecto a la creación del Banco de Perfiles Genéticos, afirma que “(...) el impacto presupuestal aproximado del proyecto asciende a 91.161 millones de pesos a precios corrientes de 2008”²; costos relacionados con el funcionamiento, organización e ingreso de datos al Banco de Perfiles Genéticos y a la toma y conservación de las muestras biológicas tanto de los restos o cuerpos exhumados como de los familiares de las víctimas del mencionado delito.

II. Análisis de las objeciones presidenciales

Para el análisis de las objeciones presidenciales se procederá de la siguiente manera: en primer lugar, se mencionarán las obligaciones del Estado con respecto a los derechos de las víctimas de la violencia política, particularmente, de las víctimas de desaparición forzada y sus familias. Se hará referencia, en segundo lugar, a la interpretación que ha dado la Corte Constitucional en lo atinente a los alcances del artículo

¹ Presidencia de la República. “Objeciones Proyecto de Ley de 178 de 2008 Senado y 280 de 2008 Cámara “Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación”. En: *Diario Oficial* Nº 47.410, martes 14 de julio de 2009, p. 5.

² *Ibidem*, p. 5.

7º de la Ley 819 de 2003, y al documento Conpes emitido por el Gobierno Nacional con respecto a la búsqueda de personas desaparecidas forzadamente. Por último y relacionado con lo anterior, se explicarán los alcances de la rama legislativa en materia de gasto público.

• Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 13, establece que ningún ciudadano será sometido a desaparición forzada ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes. El artículo 93, a su vez, estipula que los derechos contenidos en los tratados y convenios internacionales prevalecen en el orden interno y hacen parte del denominado “bloque de constitucionalidad”³. En virtud de ambos artículos, el Estado colombiano ha suscrito un conjunto de convenios para la protección y promoción de los derechos humanos, así como para garantizar que las infracciones graves al derecho internacional humanitario, entre ellas la desaparición forzada de personas, sean debidamente juzgadas, sancionadas e investigadas⁴.

De la adopción de diversos tratados y convenios internacionales se derivan tres temas vinculantes para el Estado Colombiano con respecto a la respuesta de este a las graves violaciones a los derechos humanos; primero, garantizar el *derecho a la justicia*⁵ -que comprende: el deber de juzgar y sancionar, imponiendo penas adecuadas, a los responsables de la violación del derecho internacional humanitario; el deber de investigar a los culpables y las circunstancias, los motivos y el modo en que ocurrió el hecho; y el deber del Estado de garantizar el derecho a un recurso judicial efectivo a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos⁶.

En segundo lugar, el *derecho a la verdad* que contiene dos dimensiones: una individual, relacionada con un aspecto del derecho a la justicia, que “comporta la obligación del Estado de aclararles a las víctimas y a sus allegados los hechos que

dieron lugar a las violaciones de derechos humanos, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos”⁷; y otra dimensión colectiva relacionada con la garantía de no repetición y con el deber de la memoria, pues “el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado”⁸. Finalmente, el *derecho a la reparación* que implica el deber del Estado de reparar integralmente (material y simbólicamente) a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como estipula la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional: garantizar el derecho a la restitución, a la indemnización, a la rehabilitación y a la satisfacción por los derechos humanos conculcados⁹.

Ahora bien, con respecto al delito de desaparición forzada el Estado colombiano, en aras de garantizar el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación, ha ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas¹⁰, comprometiéndose a no practicar ni permitir dicho delito de lesa humanidad y tomar medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial; la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹¹, en donde se establece la cooperación entre los Estados firmantes para asistir a las víctimas de desaparición forzada, así como su búsqueda y localización y en caso de fallecimiento, su exhumación, identificación y restitución de los restos o cuerpos; los Protocolos I y II Adicionales a los Cuatro Convenios de Ginebra que obligan al Estado colombiano a garantizar el derecho que asiste a las familias, de las víctimas de desaparición forzada, de conocer la suerte de sus miembros, y a reportar la información que de ellas se tenga y permitir un destino decoroso a los restos o cuerpos hallados; y, entre otros, la Convención Americana de Derechos Humanos¹² que mediante la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, en casos como “19 comerciantes”¹³, “Masacre de Mapiripán”¹⁴ y “Masacre de Pueblo Bello”¹⁵, que el Estado Colombiano debe además de combatir la situación de impunidad, identificar los restos mortales de los desaparecidos forzadamente, previa comprobación genética de filiación y entregarlos a la brevedad posible a sus familiares.

Así, el proyecto de ley en examen, cumple con los estándares internacionales con respecto a la protección y garantía de los derechos de las víctimas del delito de desaparición

³ Es el conjunto de normas y principios que “sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la constitución, por diversas vías y por mandato de la propia constitución”. Arango, Mónica (2004). *El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Revista Precedente, p. 79.

⁴ En materia legal y en cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, el Congreso colombiano ha aprobado la Ley 418 de 1997 - en la que se establecen, entre otras, la asistencia humanitaria en materia de salud, vivienda, crédito y educación para las víctimas y los familiares de las víctimas de la violencia política; la Ley 589 de 2000 en donde se tipificó los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura, y en donde se creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Desaparecidos y el Mecanismo de Búsqueda Urgente; el Decreto Reglamentario de la asistencia humanitaria 7381 de 2004; el Decreto Reglamentario 971 de 2005 Reglamentario del Mecanismo de Búsqueda Urgente; la Ley 975 de 2005; *por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*; y el Decreto 929 de 2007- reglamentario de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

⁵ Compromisos contenidos en los cuatro Convenios de Ginebra y el I Protocolo Adicional, así como en la Declaración Americana de Derechos Humanos y de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁶ Botero, Catalina & Restrepo, Esteban (2005). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En: Rettberg, Angélica (Comp.), *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Unianandes; Canadá: International Development Research Center. p. 34.

⁷ Gaitán García, Olga (2006). Mecanismos para impulsar el esclarecimiento de la verdad en los procesos penales por el delito de desaparición forzada de personas en Colombia. En: Fundación Social, *Memorias del seminario internacional sobre desaparición forzada, derecho penal y procesos restaurativos: dilemas y desafíos de la verdad, la justicia y la reparación en el contexto colombiano*. Bogotá: Fundación Social; Institut für Auslandsbeziehungen Ifa-Zivik. p. 139.

⁸ Joinet, M. (1997). *La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos. La cuestión de la impunidad de los actores de violaciones de los derechos humanos (cíviles y políticos)*. Informe final preparado para la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>

⁹ Botero, Catalina & Restrepo, Esteban, op. cit. p. 44.

¹⁰ Aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 707 de 2001.

¹¹ Convención suscrita por el Estado Colombiano el 27 de septiembre de 2007.

¹² El Estado ratificó la Convención el 31 de julio de 1973.

¹³ Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C N° 109. párr. 264 a 271.

¹⁴ Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C N° 134. párr. 305 a 310.

¹⁵ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C N° 140. párr. 270 a 273.

forzada y sus familias –en especial, el derecho a la justicia y el derecho a la verdad en su dimensión individual: obliga al Estado a fortalecer el Registro Nacional de Desaparecidos; a crear un Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos que recopile y confronte la información obtenida de los restos o cuerpos exhumados y de los familiares de las personas reportadas como desaparecidas; a elaborar mapas con la información de las zonas en donde se presuma la existencia de restos o cuerpos de desaparecidos, para facilitar el proceso de localización; a proteger y conservar los restos o cuerpos inhumados y exhumados; a permitir, por último, el flujo de información con la creación de canales que faciliten la comunicación entre las autoridades y la sociedad civil.

A su vez, la iniciativa contempla medidas para rendir homenaje a las víctimas, y sus familias, a través de la declaratoria de Santuarios de la Memoria en aquellos sitios donde se presuma la existencia de cuerpos o restos de las personas desaparecidas forzadamente; de la ubicación de monumentos y placas conmemorativas de las personas desaparecidas, entre otras medidas; lo anterior en consonancia con la dimensión colectiva del derecho a la verdad, el deber de recordar y la garantía de no repetición de los actos violentos. Finalmente, se obliga al Estado, en cumplimiento del deber de reparar, a asumir los gastos generados tanto por la atención psicosocial de los familiares durante el proceso de entrega de restos o cuerpos, como por el traslado de las familias a los lugares de exhumación.

En suma, el proyecto de ley busca cumplir con los tratados y convenios suscritos por el país en materia de derechos humanos, protegiendo y garantizando el derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

En conclusión, el examen de constitucionalidad del proyecto de ley, implica la comparación de este con los instrumentos internacionales antes enunciados, los cuales de manera explícita imponen al Estado el deber de adoptar medidas (legales, administrativas o judiciales) que permitan la búsqueda e identificación de las personas presuntamente desaparecidas. Un análisis diferente como el planteado por la objeción presidencial, va en contravía y desconoce de forma clara, los tratados, convenios y pronunciamientos internacionales respecto de la temática que aborda la iniciativa.

Ley orgánica de presupuesto.

Con respecto a la prevalencia de las leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias, como es el caso de la Ley 819 de 2003 y el presente proyecto de ley, se considera que en relación con los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, el Estado tiene el deber de adecuar normas de inferior jerarquía del orden jurídico con el fin de potenciar la realización material de dichos valores¹⁶ reconocidos en el ámbito internacional - v.gr. las normas sobre reparación a las víctimas. Esta obligación ha permitido entender que en el momento de realizar un examen de constitucionalidad entre una ley que consagra alguna protección o garantía a un derecho fundamental, sea necesario comparar su contenido con los mandatos constitucionales y los convenios y tratados internacionales, mas no con una ley de carácter orgánico que no sirve de modo estricto como parámetro de evaluación constitucional por ser de menor jerarquía¹⁷.

¹⁶ Véase: *Sentencia C-225/95*. M.P. Alejandro Martínez Caiballeró.

¹⁷ Aunque en ocasiones se ha reconocido que las Leyes Orgánicas sirven como parámetro de control de constitucionalidad en latu sensu, una revisión cuidadosa como lo manifiesta Louis Favoreu, permite entender que las leyes orgánicas no forman parte del bloque de constitucionalidad, ya que en realidad cuando se hace un juicio de constitucionalidad no es en violación de la ley orgánica, sino de la propia Constitución. Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco. “*El Bloque de la constitucionalidad (simposium franco-español de Derecho Constitucional)*”. Editorial Civitas S.A. 1991. p. 37.

Lo anterior implica que al examinar la constitucionalidad de un proyecto de ley, se debe tener en cuenta el cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos, y no, como aduce el Ministerio de Hacienda, declarar la inconstitucionalidad a partir de consideraciones de índole económica.

De otro lado, la Corte Constitucional ha dicho, con respecto a la exigencia de estudio del impacto presupuestal de las iniciativas que prevean gasto público, lo siguiente:

“(...) las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas en el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación política del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes”¹⁸.

En la misma sentencia, sin embargo, se aclara que si bien es un instrumento para racionalizar el proceso legislativo, dicha exigencia no es ápice para que el artículo 7º se convierta en “una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente”. En este sentido, la Corte argumenta que: 1) la carga adicional que impone el artículo 7º cercena la facultad del Congreso para legislar y concede al Ministerio de Hacienda y Crédito Público “una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley”; 2) la norma vulnera el principio de separación de poderes al lesionar la autonomía del Congreso, pues presupone que los congresistas o las bancadas tienen los conocimientos e instrumentos necesarios para estimar los costos fiscales y las fuentes de financiación de las iniciativas; y 3) el Ministerio de Hacienda, al contar con los elementos necesarios para la estimación de los costos fiscales de una iniciativa, podrá decidir qué requerimientos atiende y el orden de prioridad para hacerlo, adquiriendo la posibilidad de determinar la agenda legislativa en el Congreso.

Seguidamente, la Corte Constitucional concluye que:

“(...) el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministerio 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 estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministerio de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda” (Negrillas fuera del texto).

En síntesis, la objeción del Gobierno Nacional con respecto a la concurrencia del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 debe ser interpretada de manera tal que las disposiciones no vulneren el principio de separación de poderes, al ser el Ministerio de Hacienda quien decide qué proyectos se avalan y cuál va a ser la prioridad en su trámite.

Adicionalmente, el 1 de junio de 2009, se aprobó el documento Compes 3590 “Consolidación de los mecanismos de bús-

¹⁸ Sentencia C-502 de 2007; Sala Plena de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa; Bogotá, 4 de julio de 2007.

*queda e identificación de personas desaparecidas en Colombia*¹⁹ del Consejo Nacional de Política Económica y Social¹⁹. Este documento presenta la política oficial del Estado sobre el tema de desaparición forzada y reafirma la obligación constitucional del Estado Colombiano de buscar e identificar las víctimas del crimen de desaparición forzada y entregar sus restos a los familiares. El documento establece las acciones a cargo del Estado en el corto, mediano y largo plazo, requeridas para consolidar los mecanismos de búsqueda e identificación plena de personas desaparecidas como consecuencia de la violencia armada en el país.

Además, el documento asigna recursos financieros para la plena implementación de todas las actividades previstas. Esto incluye las actividades que según la objeción presidencial hacen que la iniciativa sea inconveniente debido a su impacto fiscal, a saber:

a) **Actualización del Registro Nacional de Desaparecidos:**

Esta actividad y los recursos para su implementación están garantizados en el objetivo específico 2.1 del documento Conpes: *Consolidación del Registro Nacional de Desaparecidos*;

b) **Creación del Banco de Perfiles Genéticos:** Esta actividad y los recursos para su implementación están garantizados en los objetivos 3.4 (Actualización y ampliación del Sistema de datos codificados de identificación genética CODIS²⁰ de los laboratorios de genética), 1.1.d (Reglamentación del uso, protección y transferencia de datos genéticos), 1.1.a (Diseño e implementación de soluciones de rastreo de los procesos de obtención, almacenamiento, conservación y protección de restos humanos, muestras y evidencias asociadas a los casos de desaparición), y 3.3 (Integración y optimización de los métodos científicos para la identificación de personas desaparecidas, incluyendo la realización de jornadas regionales y locales de recopilación de información ante mortem y toma de muestras de referencia de los familiares de las personas desaparecidas); y

c) **Elaboración de Mapas de zonas en las que presumatamente se encuentren restos o cuerpos de desaparecidos:** Esta actividad y los recursos para su implementación están completamente garantizados en el objetivo 2.1.c (Reforzamiento de las gestiones investigativas previas y actividades de prospección, asociados a las diligencias de exhumación, incluyendo definir las medidas de protección de áreas en donde existen o pueden existir enterramientos ilegales).

La existencia de dicho documento Conpes 3590 que asigna fondos para la implementación de las actividades previstas en el proyecto, anula completamente el concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda bajo el cual está basado la objeción presidencial y, por ende, permite la aprobación de la iniciativa.

• **Iniciativa del Congreso en materia de gasto público:**

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha aclarado que de la observancia del principio de legalidad en la fase de la ejecución del gasto “no se deduce que el Congreso carezca, salvo la (sic) excepciones que expresamente

¹⁹ “La hoja de ruta del CONPES coincidirá con la implementación de la ley *por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación*, iniciativa legislativa que hoy se encuentra en proceso de sanción presidencial”. – Documento: *Colombia impulsa la efectividad de los mecanismos de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas*, página 21, CONPES julio 2009.

²⁰ Actualmente existe una base de datos genéticos en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) denominado CODIS (Combined DNA Index System, desarrollada por el FBI, EE.UU.), al cual acuden todas las demás entidades con funciones de policía judicial cuando trabajan en casos de desaparición forzada. La Ley *por la cual se rinde homenaje a las víctimas del Delito de Desaparición Forzada y se dictan medidas para su localización e identificación* buscaba fortalecer este sistema existente, razón por la cual, la ponencia original asignaba la administración del banco de datos genéticos al INMLCF. El propósito de dicha Ley de crear una base de datos genéticos corresponde al propósito de actualización y ampliación de CODIS, tal como está previsto en el documento CONPES 3590.

señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público”²¹. No obstante, la libertad para proponer proyectos que incorporen gasto público no implica que por virtud de los mismos se ordenen trasladados presupuestales ni se exija “el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso (...)”²². Bajo interpretación de la Corte, entonces, los trasladados presupuestales y las erogaciones implícitas en un proyecto de ley, no conllevan la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, pues estas sólo sirven como “título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”²³. Es decir, en el caso en el que el Congreso apruebe proyectos de esta índole, el Gobierno Nacional decidirá libremente si los incluye o no en la Ley de presupuesto.

Así las cosas, al tener el Congreso iniciativa paradecretar gasto público, la exigibilidad de la Corte se remite a la estructura gramatical que utilice el legislador para tal fin. De este modo, un proyecto que consagre un *mandato imperativo* dirigido al Ejecutivo resultará inexequible por las razones antes esbozadas; por el contrario, si la iniciativa restringe su competencia a *autorizar* al Gobierno Nacional para que incluya las partidas presupuestales necesarias para el efectivo cumplimiento de la norma, cumplirá con las directrices dictadas por la Corte Constitucional.

Ahora, con respecto a la prerrogativa del Ejecutivo de decidir la inclusión de partidas presupuestales, su modo de financiación y el momento de ejecución, la Corte Constitucional en Sentencia No. C-947 de 1999²⁴, recomienda que:

“(...) no ha de ser solamente el gasto público y su dimensión lo que tenga en cuenta el Ejecutivo para, en uso de su facultad privativa –en los casos que la Carta Política contempla– proponer al Congreso o avalar en su seno una iniciativa de ley, sino que los fundamentos y postulados del Estado Social de Derecho tendrían que incorporarse a su análisis con el fin de no frustrar las expectativas de la población y los buenos propósitos que en un momento dado puedan animar al Congreso para realizar finalidades previstas en la Constitución”.

En este orden de ideas, el proyecto de ley en cuestión cumple con ambos requisitos: por un lado, exhala al Gobierno Nacional, y no lo obliga, para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para la implementación del contenido de la iniciativa; y, por el otro, se ajusta a los postulados constitucionales en la medida que protege y garantiza los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

III. Proposición

Con fundamento en las consideraciones antes expuestas, de manera atenta proponemos a las Plenarias de Senado y Cámara, NO acoger las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de ley número 178 de 2008 Senado, 280 de 2008 Cámara, *por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación*. En su lugar, se insista en la sanción del proyecto en los términos que fue aprobado por el Congreso de la República y en consecuencia, se remita el proyecto de ley a la Corte Constitucional para que se declaren infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.

Cordialmente,
Alfonso Valdivezo Sarmiento, Senador de la República; Guillermo Rivera Flórez, Representante a la Cámara.

²¹ Sentencia N° C-490 de 1994; Sala Plena de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz; Bogotá, 3 de noviembre de 1994.

²² Ibidem.

²³ Sentencia N° C-343 de 1995; Sala Plena de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa; Bogotá, 2 de agosto de 1995.

²⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo; Bogotá, 1º de diciembre de 1999.