



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 15 de julio de 2024.

Doctor

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

Referencia: Proyecto Ley No. 281 de 2024 Senado - 379 de 2024 Cámara
"Por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6º de la Ley 136 de 1994".

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad.

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes.

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley No. 281 de 2024 Senado - 379 de 2024 Cámara *"Por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6º de la Ley 136 de 1994"*.

La objeción por inconstitucionalidad que se formula se circunscribe al texto del inciso 3 del párrafo 7 que con el proyecto de ley del asunto, se adiciona al artículo 6 de la Ley 136 de 1994¹, el cual se cita a continuación:

"Artículo 1: Adiciónese un párrafo al artículo 6º de la Ley 136 de 1994. El artículo 6º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

(...)

¹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Parágrafo 7°. Los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía, por su condición estratégica, estarán facultados para clasificarse como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Lo anterior, sin perjuicio de los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía que cuenten con los rangos de población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos para clasificarse en las categorías 1ª, 2ª, 3ª o especial.

*A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno Nacional **deberá** asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación para distribuir entre los municipios capitales de Inírida, Leticia, Mitú, Mocoa, Puerto Carreño, San José del Guaviare y Arauca, equivalente a \$34.000 millones a precios de 2024, que tenga como objetivo financiar la inversión y los gastos inherentes al funcionamiento de las competencias definidas en el artículo 78 de la ley 715 de 2001 o la norma que la modifique, particularmente aquellas en las que estos municipios presentan diferencias plenamente identificadas frente a los demás municipios capitales del país. Esta identificación será definida por los respectivos ministerios sectoriales en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.*

(...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original).

I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"².

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: "Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos".

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 05 de julio de 2024; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene tres (03) artículos, el término para objetar es de seis (06) días hábiles. En la medida en que las cámaras legislativas se encuentran en receso, en obediencia a lo previsto en el inciso tercero del artículo 166 de la Constitución Política, el Presidente de la República procede a publicar el proyecto objetado dentro del plazo señalado.

III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

La norma objetada crea un gasto público. A la luz de la jurisprudencia constitucional, una norma ordena directamente un gasto público cuando aquella busca imponerle al Gobierno la inclusión en el presupuesto de dicha erogación. La Corte ha identificado recientemente dos criterios para determinar si una disposición ordena un gasto³. Primero, se debe evaluar si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son imperativos o facultativos⁴. Segundo, es necesario

² Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

³ Sentencia C-085 de 2022.

⁴ Sentencia C-373 de 2010.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

analizar si el enunciado normativo se expresa en términos generales, de modo que los aspectos puntuales de su aplicación requieran la intervención del Ejecutivo; o si, por el contrario, se trata de enunciados concretos que permiten su desarrollo directo.

La norma demandada cumple los dos criterios. Primero, prevé el deber de asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación. Segundo, contiene un enunciado normativo concreto, a saber: dicha partida se *"distribuirá entre los municipios capitales de Inírida, Leticia, Mitú, Mocoa, Puerto Carreño, San José del Guaviare y Arauca, equivalente a \$34.000 millones a precios de 2024, que tenga como objetivo financiar la inversión y los gastos inherentes al funcionamiento de las competencias definidas en el artículo 78 de la ley 715 de 2001 o la norma que la modifique, particularmente aquellas en las que estos municipios presentan diferencias plenamente identificadas frente a los demás municipios capitales del país"*.

La expresión *"deberá"* desconoce las competencias establecidas en los artículos 150, 154, 346 y 351 de la Constitución Política, así como el precedente jurisprudencial que la Honorable Corte Constitucional ha desarrollado respecto del alcance de las competencias del Congreso de la República y del Gobierno nacional tratándose de la autorización de gastos en una ley y su incorporación en las partidas del Presupuesto General de la Nación.

Así, el artículo 150-11 Superior, reconoce como competencia del Congreso de la República establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Adicionalmente, el artículo 154 dispone que, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Por otra parte, el artículo 346 de la Constitución Política, señala que "[e]l Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura" y en el artículo 351 determina que el



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Estas disposiciones deben ser analizadas en conjunto con lo establecido en el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que indica: "[I]os gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones."

Conforme a lo anterior, la Constitución y la ley presentan diferencias claras en cuanto a las competencias del Congreso de la República y del Gobierno nacional en materia de la planeación presupuestal del gasto público. Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"(...) el Congreso de la República se encuentra facultado constitucionalmente para autorizar gasto público mediante ley. Ello, a partir de considerar que, de acuerdo con la Carta Política, en particular con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 de su artículo 150, no se requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. No obstante, dentro del ámbito de la aludida competencia, también ha precisado la misma jurisprudencia que la decisión acerca de la inclusión de dicho gasto en el presupuesto, le corresponde adoptarla directamente al Gobierno Nacional o, en su defecto, a los gobiernos territoriales, según sea el caso, por ser en ellos en quien reside la iniciativa general en materia de gasto público.

5.2. Sobre el particular, la Corte ha puesto de presente que la vocación de la ley que decreta un gasto es la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto, siendo esta última actividad una atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual, por tanto, no le puede ser impuesta ni exigida por el Congreso de la República.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

5.3. *Ha explicado al respecto que, **aun cuando el Congreso haya incluido la autorización del gasto en una ley, es al Gobierno a quien compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pudiendo también abstenerse de hacerlo si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma,** "de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales"⁵. (Subrayas y negrillas fuera del texto original).*

En similar sentido, en la sentencia C-290 de 2009, la Corte se refirió sobre este punto, así:

*"La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego **el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.**" (Subrayas y negrillas fuera del texto original).*

En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene una posición decantada de conformidad con la cual, el Congreso no se encuentra autorizado para dictar una ley que ordene al Gobierno nacional la inclusión de una partida específica en el Presupuesto General de la Nación. De manera que, en el evento de existir una orden de carácter imperativo o perentorio, el proyecto de ley se encuentra incurso en un vicio de inconstitucionalidad por desconocer el límite de las competencias

⁵ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-570 de 19 de octubre de 2016. Expedientes D-11320 y D-11327.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

sobre la planeación y definición del gasto público que la Constitución establece mediante facultades diferenciadas en cabeza del Congreso y del Gobierno nacional.

En consecuencia, la redacción de las disposiciones que sobre el particular se incluyan en los proyectos de ley resulta de gran importancia, ya que la misma permitirá delimitar si la intención del legislativo se concretó en la autorización de un gasto público, o si, por el contrario, estuvo encaminada a ordenar al Ejecutivo llevarlo a cabo, mediante su inclusión en una determinada Ley del Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, en el texto objeto de estudio, en el inciso tercero del parágrafo 7 que con el proyecto de ley se propone incluir al artículo 6 de la Ley 136 de 1994, el Congreso utilizó la siguiente redacción:

*"A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno Nacional **deberá** asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación para distribuir entre los municipios capitales de Inírida, Leticia, Mitú, Mocoa, Puerto Carreño, San José del Guaviare y Arauca, equivalente a \$34.000 millones a precios de 2024 (...).*

La expresión contenida en la disposición en mención no permite interpretaciones que den lugar a modular su carácter imperativo, lo que podría desconocer las competencias concurrentes en materia de gasto público, invadiendo la órbita propia del ejecutivo. Por lo demás, dicha expresión no se puede entender, bajo ningún supuesto, como una mera autorización al Gobierno para que incluya la referida partida en el Presupuesto General de la Nación⁶.

Así, al analizar situaciones similares, la Corte Constitucional ha considerado, que:

"(...) las leyes o los proyectos que como el presente decretan gastos con cargo al presupuesto nacional, deben limitarse a conceder autorizaciones al Ejecutivo para tales propósitos, pero no pueden impartir al Gobierno órdenes en dicho sentido. En la

⁶ Sentencia C-425 de 2023.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

*antes citada Sentencia C-360 de 1996, la Corte afirmó en relación con tal clase de decisiones del legislador, que "si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, **si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.**"*

*Con base en tales consideraciones, en ocasiones anteriores la Corte **ha encontrado fundadas objeciones presidenciales que recaían sobre proyectos que perentoriamente obligaban al Ejecutivo a incluir partidas presupuestales para cubrir gastos ordenados a iniciativa del legislativo.** Así, por ejemplo, en la Sentencia C- 197 de 2001, la Corte encontró que no se ajustaba a la Constitución un proyecto de ley que ordenaba asignar partidas presupuestales para llevar a cabo obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar, bajo la consideración según la cual los términos del proyecto de ley eran imperativos y no se limitaban a conceder una autorización al Gobierno Nacional, como hubiera correspondido."⁷. (Subrayas y negrillas fuera del texto original).*

En este sentido, dada la redacción que quedó incorporada en el texto final aprobado por el Congreso de la República, se considera que el inciso tercero del párrafo 7 que con el proyecto de ley se propone incluir al artículo 6 de la Ley 136 de 1994, podría ser contrario a los artículos 150, 154, 346 y 351 Superiores, por desconocer el alcance de las competencias concurrentes que la Constitución estableció para el Congreso y el Gobierno nacional en materia de ordenación del gasto público, al establecer una orden expresa al Gobierno nacional para la inclusión de una partida específica en el Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, resulta preciso indicar que si bien, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acompañó este proyecto de ley durante su respectivo trámite legislativo, tal y como quedó establecido en la ponencia para cuarto debate⁸, la propuesta presentada por esa Cartera respetaba la

⁷ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1249 de 28 de noviembre de 2001. Expediente OP-055.

⁸ Gaceta del Congreso de la República No. 767 de 2024. Página 14.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

conurrencia de competencias, en la medida que contenía una autorización al Gobierno nacional para incluir y asignar la partida equivalente a \$34.000 millones de pesos, sin embargo, el Congreso de la República determinó modificar la redacción propuesta. En este sentido, al cambiar el verbo "podrá" por "deberá", varió sustancialmente el alcance de la disposición y su viabilidad desde el punto de vista constitucional.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ.