

Sentencia C-1339/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Oportunidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Iniciativa para decreto y apropiación/PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Iniciativa legislativa que no ordene apropiaciones presupuestales

Sintetizando la jurisprudencia sobre la iniciativa en materia de gastos, puede concluirse que a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos, sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, éste puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Momentos de operancia

Sobre el principio de legalidad del gasto, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones para determinar que opera en dos momentos: el decreto hecho por la ley, y su apropiación por la ley de presupuesto. Así, como se dijo, el Congreso puede decretar gastos públicos, teniendo en cuenta que esa facultad es concurrente con otras que competen al ejecutivo y pueden limitar al legislativo.

PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Autorización al Gobierno para inclusión posterior en presupuesto nacional/PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Objetivo perseguido por expresiones del legislador en materia de autorización

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Autorización al Gobierno para operaciones presupuestales de realización de obras

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Obras y programas de entes territoriales

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Participación de la Nación en desarrollo de funciones de entes territoriales

Cabe la posibilidad que el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones de los entes territoriales, siempre y cuando se presente alguna de las excepciones enumeradas en artículo 21 de la Ley 60 de 1993: (i) ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y (ii) partidas de cofinanciación para programas municipales. Según la Corte “estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

OBJECION PRESIDENCIAL-Construcción de estatua y sede de cultura

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Construcción

de sede de cultura a cargo del Gobierno Nacional

CULTURA-Promoción y fomento por el Estado

PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Excepción de prohibición de financiar con presupuesto nacional

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Contribución del Gobierno en ejecución de obras públicas con interés nacional

CULTURA-No es función exclusiva de entes territoriales

La promoción de la cultura en todas sus formas no puede ser una función exclusiva de las entidades territoriales, ya que no se trata de un interés que incumba sólo a éstas. En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de promover la difusión cultural.

Referencia: OP-057 Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 151/98 Senado - 130/99 Cámara "Por medio de la cual se honra la memoria del presidente de la república Don Aquileo Parra".

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 23 de noviembre de 2001, el presidente del Senado de la República remitió el proyecto de Ley No. 151 de 1998 Senado - 130 de 1999 Cámara, "Por medio de la cual se honra la memoria del presidente de la República Don Aquileo Parra", objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

1.- El día nueve (09) de diciembre de 1998, el congresista Tito Rueda Guarín radicó el proyecto ante la Secretaría General del Senado de la República. En la misma fecha, el presidente de esa Corporación ordenó su reparto a la Comisión Séptima Permanente y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para efectos de la publicación (fl. 91).

2.- Según certificación que obra en el expediente (fl. 87), el nueve (09) de junio de 1999, la Comisión Segunda del Senado de la República, con ponencia del congresista Marceliano Jamioy Muchavisoy, debatió y aprobó el proyecto por unanimidad con las modificaciones propuestas por el Senador Ponente. El día veintiocho (28) de septiembre del mismo año se surtió debate en sesión plenaria del Senado, donde fue aprobada la ponencia también presentada por el congresista mencionado (fl. 84).

3.- El proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes donde recibió primer debate y fue aprobado sin modificaciones por la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 22 de marzo de 2000, previa ponencia presentada por el Representante Omar Armando Baquero Soler (fl. 75). El debate en plenaria se llevó a cabo el 30 de mayo de 2000, siendo aprobado por unanimidad (fl. 36).

4.- Una vez remitido el proyecto de ley al señor Presidente de la República, y recibido por éste el 10 de julio de 2000, el 17 de julio siguiente fue devuelto al Congreso sin la correspondiente sanción, por objeciones de inconstitucionalidad (fls. 6 a 9).

5.- En sesión plenaria del 18 de septiembre de 2001, el Senado de la República aprobó el informe presentado y, en consecuencia, declaró infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 151/98 Senado - 139/99 Cámara (fls. 10 a 21).

6.- Por su parte, el informe de objeciones presentado por el congresista Omar Armando Baquero Soler, fue aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el 30 de octubre de 2001. De esta manera, el Congreso desestimó las objeciones formuladas por el Presidente de la República (fl. 1).

7.- El presidente del Senado remitió entonces el proyecto, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del proyecto de ley No. 151/98 Senado - 130/99 Cámara, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

Proyecto ley No. 151/98 Senado - 130/99 Cámara:

“LEY N^o ____

“POR MEDIO DE LA CUAL SE HONRA LA MEMORIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DON AQUILEO PARRA”

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO.- Con motivo de cumplirse el primer centenario del fallecimiento del Presidente Aquileo Parra, quien gobernó el Estado Colombiano en el Período 1876-1878. El Congreso de Colombia honra su memoria decretando honores a este ciudadano, quien le prestó invaluable servicios a la patria.

ARTICULO SEGUNDO.- El Gobierno Nacional construirá en la plaza principal de Barichara, una

estatua en bronce del ilustre hombre, don Aquileo Parra.

ARTICULO TERCERO.- El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento de Planeación Nacional, del Ministerio de Educación Nacional y de la Cultura, construirá una sede de Cultura Anexa a la Casa donde nació el señor Parra en Barichara, destinada a ser escuela de artes y sala de exposiciones.

ARTICULO CUARTO.- Autorízase al Gobierno Nacional, para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

ARTICULO QUINTO.- La presente ley rige a partir de su sanción.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

MIGUEL PINEDO VIDAL

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

LA PRESIDENTA DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO”

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el proyecto por razones de inconstitucionalidad. A continuación la Corte sintetiza sus argumentos:

1.- En primer lugar, el Gobierno dice que de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, las leyes que implican el establecimiento de rentas nacionales y la fijación de gastos de la administración, sólo podrán ser dictados o reformados por iniciativa del Gobierno. Por lo tanto no procede el trámite de esta ley, pues la construcción -con cargo al Presupuesto Nacional- de una estatua de bronce del Presidente Aquileo Parra y de una sede de cultura anexa a la casa donde éste nació, implica un gasto de la administración para el cual no hubo iniciativa gubernamental.

2.- En segundo lugar, el Presidente considera que el proyecto viola el régimen de competencias territoriales, pues de acuerdo con los artículos 311 y 313 de la Constitución Política y la Ley 60 de 1993, la construcción de una Sede de Cultura en Barichara, destinada a ser escuela de artes y Sala de exposiciones, es de competencia del municipio, pues éste debe construir las obras que demanda el progreso local, y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. De otro lado, los concejos municipales tienen entre sus funciones dictar normas orgánicas de presupuesto y dictar las normas necesarias para el control,

preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Además, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, las participaciones de los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución se destinarán a las siguientes actividades: en cultura, construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.

3.- Finalmente, a juicio del Gobierno, el proyecto objetado vulnera los artículos 151, 345 y 346 de la Constitución ya que “no es procedente que por medio de una ley se autorice al Gobierno Nacional, de manera unilateral, para efectuar las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de la ley en estudio”, pues la incorporación de una partida presupuestal en la Ley de Presupuesto General de la Nación es un acto donde intervienen tanto el Legislativo como el Ejecutivo. Así, concluye el Presidente -citando apartes de la sentencia C-685 de 1996, proferida por la Corte Constitucional- que no puede la ley autorizar al gobierno Nacional para incluir partidas en el presupuesto anual, a través de una ley ordinaria.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. Los informes presentados y aprobados por las plenarias de cada cámara controvierten cada una de las objeciones propuestas.

Frente a la vulneración del artículo 154 de la Carta, el Congreso desestima el cargo, pues entiende que en materia de gastos existen dos momentos: su decreto hecho por ley, y su apropiación, para la cual debe estar incluido en la ley anual de presupuesto. Así, el Congreso de la República está facultado para expedir leyes que decreten el gasto público, pues a pesar de existir iniciativa del gobierno en esta materia, ello no implica que el Congreso pierda la facultad para decretar los gastos, ya que la Constitución separa los momentos de decreto y apropiación del gasto.

En segundo lugar, considera que la Ley 60 de 1993 no entraña una prohibición expresa para que el nivel nacional pueda otorgar apoyo económico a los entes territoriales de menor jerarquía, pues el municipio debe hacerse cargo de lo relacionado con inversiones culturales usando los recursos que le son trasladados de los ingresos corrientes de la nación, pero ello opera de esa manera cuando se trata de obras como la construcción de monumentos, casas de la cultura o museos que correspondan a un interés local exclusivamente. Sin embargo, según el Congreso, si la inversión se dirige a la construcción de monumentos de interés nacional, no puede operar esta normatividad. Como en este caso se trata de la segunda hipótesis, la objeción es infundada.

En cuanto a la violación de la normatividad en materia presupuestal, el Congreso precisa que el principio de legalidad del gasto que el Gobierno considera vulnerado indica que corresponde al órgano legislativo decretar y autorizar los gastos del Estado. Para el Congreso es claro que en este caso el legislador le está planteando al gobierno que sancione una ley debidamente tramitada y aprobada, para que sea incluida en la Ley anual de Presupuesto de la vigencia fiscal siguiente a aquella en la que sea sancionada. De otro lado, el Congreso señala que no pretende que el ejecutivo modifique los ingresos o gastos ya aprobados para

la ley anual de presupuesto de 2001, pues ésta es una potestad del legislativo, que ya utilizó en su debido momento, al discutir y aprobar la normatividad presupuestal aludida.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el día 4 de diciembre, para que quienes desearan intervenir en el mismo pudieran exponer sus apreciaciones ante esta Corporación. Sin embargo, el término previsto venció en silencio.

VI. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 2746, el Procurador General de la Nación, concluye que son infundadas las objeciones presidenciales con respecto a los artículos 1º, 2º y 4º del proyecto de ley objetado, y fundada la objeción respecto del artículo 3º, y solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1º, 2º y 4º y la inexecuibilidad del artículo 3º del proyecto bajo examen.

La Vista Fiscal comienza por determinar cuáles son las facultades del Congreso para ordenar obras, teniendo en cuenta la reserva de iniciativa de gasto. Para ello, el Procurador reitera la posición que ha mantenido y que ha sido acogida por esta Corporación en varios pronunciamientos, según la cual, en virtud del principio de legalidad del gasto, corresponde al Congreso “ordenar las erogaciones”, salvo algunas excepciones en las que se reserva al gobierno la iniciativa legislativa.

Así, entiende que las leyes que crean el gasto público son títulos jurídicos con base en los cuales el Gobierno, si lo considera pertinente, incorpora en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. Por ende, las leyes que autorizan el gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones, o el plan nacional de desarrollo, ni pueden ordenar perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes. Con todo, no es aceptable argumentar que el legislador carezca de iniciativa en materia de gasto público.

En ese sentido, las leyes por las cuales el Congreso decreta el gasto público se ajustan al ordenamiento constitucional, siempre que se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto, pero son inconstitucionales, si pretenden obligar al Gobierno a ejecutar determinado gasto. El Ministerio Público cita entonces varias sentencias de esta Corte en las que se desarrollan estos argumentos.

Respecto al examen concreto de las objeciones presidenciales, el Procurador procede a aplicar las subreglas que a su entender han sido establecidas por esta Corte en casos similares, diciendo que las leyes que decreten gastos públicos (1) no pueden ser de carácter imperativo (2) ni contrariar la ley del Plan Nacional de Inversiones y (3) no pueden ser contrarias a la ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos entre la nación y los entes territoriales.

Con base en el primer criterio, la Vista Fiscal, concluye que del texto de los artículos 3º y 4º

objetados, no puede deducirse que se trate de una orden imperativa. Es sólo una autorización de gasto, y por tanto, se ajusta a la Constitución. En segundo lugar, según el Procurador no existe parámetro legal para determinar si esta ley es contraria o no al Plan Nacional de Inversiones, pues en la actualidad no se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, el Ministerio Público diferencia la obra relacionada con la estatua de don Aquileo Parra y la construcción de la sede de cultura en Barichara, pues según su criterio, la primera encuadra dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto radicada en cabeza del Congreso, pues no hace parte de las actividades señaladas por el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, ni es una orden imperativa al ejecutivo para que incluya recursos al Presupuesto General de la Nación. En cuanto a la construcción de una sede de la cultura, destinada a ser escuela de artes y sala de exposiciones en Barichara, la Vista Fiscal recuerda que, según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, la construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura es una de las actividades en que se deben invertir los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Por tanto, de acuerdo con el párrafo de ese mismo artículo, no es posible financiar -con cargo al presupuesto general de la nación- la obra enunciada en el artículo 3 del proyecto de ley objetado, pues el municipio de Barichara debe ejecutar esa obra con los recursos que recibe por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la nación.

VII. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Competencia

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

El trámite de las Objeciones y de la insistencia

2.- Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis días (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba de menos de veinte artículos¹. De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte concluye que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello².

3.- Como fue reseñado en el punto I de esta sentencia, las cámaras nombraron ponentes para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo y, previos los trámites del artículo 167 de la Carta, insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad. En consecuencia, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto, para lo cual estudiará las objeciones presentadas por el Gobierno, iniciando con la primera y la tercera, por cuanto versan sobre materias similares, para luego estudiar la segunda.

Primera y tercera objeciones: violación del artículo 154 de la Carta -reserva de iniciativa gubernamental- y de la normatividad en materia presupuestal (artículos 151, 345 y 346

C.P.).

4.- El proyecto objetado dispone la construcción de una estatua de bronce del Presidente Aquileo Parra y de una sede de cultura anexa a la casa donde él nació, con cargo al presupuesto nacional. A juicio del Presidente, el cumplimiento de lo ordenado en el proyecto objetado “implica indudablemente un gasto de la administración”, siendo éste un asunto de iniciativa gubernamental. Además, una ley no puede “autorizar” al Gobierno Nacional para que unilateralmente efectúe las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de la ley estudiada.

5.- Por su parte, el Congreso considera que el proyecto simplemente decretó un gasto público en cumplimiento de sus funciones, fenómeno distinto a su apropiación, por tanto, no desconoce la iniciativa gubernamental. Para el Ministerio Público, una de las obras incluidas en el proyecto -la construcción de la estatua- encuadra dentro de la competencia de ordenación del gasto del Congreso, pues sólo decreta el gasto, no es una orden imperativa para que el Ejecutivo incluya los recursos al presupuesto general de la nación.

6.- En primer lugar, esta Corte debe aclarar el sentido de las objeciones presidenciales, pues a pesar de decir que no procede el trámite del proyecto porque éste implica un gasto de la administración, lo propio es entender que el gobierno se opone a que el Congreso ordene la apropiación de un gasto. Asumirlo de otra manera privaría de contenido al argumento, pues es lógico que a través de las leyes, el Congreso decreta gastos.

Del mismo modo debe analizarse también la tercera objeción, pues a pesar de referirse a la autorización que da el Congreso para que el Presidente efectúe las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la ley objetada, el cuestionamiento real se dirige a censurar un posible mandato imperativo del Congreso para que el Presidente apropie los recursos pertinentes. Entra pues la Corte a examinar si el proyecto objetado vulnera o no las normas precitadas, para lo cual comenzará por recordar brevemente su doctrina sobre el principio de legalidad de los gastos públicos y la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que los decreten.

Principio de legalidad del gasto. Iniciativa para decreto y apropiación del gasto público en la Constitución de 1991

7.- Sintetizando la jurisprudencia sobre la iniciativa en materia de gastos, puede concluirse que a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público³. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos, sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, éste puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos.⁴

8.- Sobre el principio de legalidad del gasto, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones para determinar que opera en dos momentos: el decreto hecho por la ley, y su apropiación por la ley de presupuesto.⁵ Así, como ya se dijo

anteriormente, el Congreso puede decretar gastos públicos, teniendo en cuenta que esa facultad es concurrente con otras que competen al ejecutivo y pueden limitar al legislativo.⁶

Por consiguiente, debe la Corte verificar si el contenido del proyecto se limita a autorizar al gobierno para efectuar la inclusión posterior de un gasto en el presupuesto nacional -ámbito de competencia del legislador-, o si, por el contrario, le imparte una orden. Sobre este tema la Corte ha establecido que debe analizarse el objetivo perseguido por las expresiones usadas por el legislador. Así, "si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable."⁷

9.- En este caso observa la Corte que el proyecto objetado sólo se refiere al decreto de unos gastos. Así, los artículos 2° y 3° señalan, respectivamente, que el Gobierno construirá una estatua en honor al Presidente Don Aquileo Parra y una sede de cultura. Si bien el tenor literal de las normas sugiere que el Congreso le está impartiendo una orden al Ejecutivo, el artículo 4° aclara cualquier duda sobre este punto, pues tan sólo se limita a autorizar al gobierno para que efectúe las operaciones presupuestales necesarias para realizar esas obras, sin que la norma establezca un período determinado para su construcción.

En ese orden de ideas, del texto de la ley se deduce que el Congreso no imparte una orden perentoria, sólo decreta el gasto y da una autorización al Gobierno para que cumpla lo estipulado en la ley. La Corte concluye entonces que la primera y la tercera objeciones son infundadas, pues para decretar gastos, el Congreso no requiere de iniciativa gubernamental y por tanto, el proyecto objetado no vulnera reserva de iniciativa alguna, ni invade la facultad del ejecutivo para decidir sobre las apropiaciones a ser incorporadas en la ley anual de presupuesto.

Segunda objeción: violación del régimen de competencias territoriales establecido en la Ley 60 de 1993

10.- Entra la Corte a estudiar la segunda objeción, según la cual, el proyecto vulnera los artículos 151, 311 y 313 de la Carta, pues desconoce lo establecido en la Ley 60 de 1993 al decretar la construcción -con cargo al presupuesto nacional- de una sede de cultura en Barichara destinada a ser escuela de artes y sala de exposiciones, ya que este tipo de actividades deben ser desarrolladas con los dineros de participaciones a municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución.

Frente a la objeción presidencial, el Congreso considera que la regulación de la ley 60 de 1993 no es una prohibición para que la Nación preste apoyo económico a los entes territoriales. Además, agrega que en tratándose de una obra de interés nacional -como en este caso-, esta normatividad no se aplica. Por su parte, la Vista Fiscal encuentra que la objeción es fundada, pues una actividad como la descrita debe ejecutarse con recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, y por tanto no puede ser efectuada con partidas del presupuesto nacional como lo estipula el artículo 3° objetado.

11. Esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse frente a otras objeciones presidenciales similares en varias ocasiones⁸ y ha determinado que, a pesar de la posibilidad con la que cuenta el Congreso para decretar gastos, cuando éstos sean aprobados no pueden financiar, con cargo al Presupuesto General de la Nación, obras y programas que sean del resorte de los entes territoriales de acuerdo con la Ley 60 de 1993. Así, el legislador debe llevar a cabo su función dentro de los límites que imponen las normas orgánicas, pues éstas no pueden ser vulneradas o desconocidas por el legislador a través de leyes ordinarias⁹. Admitir esa doble financiación la haría inconstitucional, pues genera una indebida duplicidad de esfuerzos económicos “que atentaría contra la estabilidad económica y violaría los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial que consagra el Ordenamiento Superior”¹⁰.

Con todo -como lo ha dicho esta Corte en las sentencias C-017/97 y C-859/01- ello no implica que el Congreso no pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones de los entes territoriales, pues cabe esta posibilidad siempre y cuando se presente alguna de las excepciones enumeradas en artículo 21 de la Ley 60 de 1993: (i) ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y (ii) partidas de cofinanciación para programas municipales. Según la Corte “estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.¹¹

12.- Procede entonces la Corte a analizar si la construcción de la sede de cultura es una función a cargo de la nación, y por tanto puede ser financiada con recursos del presupuesto nacional, o si, por el contrario, es una obra que debe correr exclusivamente por cuenta del municipio.

13.- De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 60 de 1993, los municipios reciben dinero por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la nación, el cual deberá ser utilizado, entre otras cosas en la “construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.”

Lo anterior llevaría a pensar que la construcción de la sede de cultura es una obra que debe ser costeadada sólo por el municipio. Sin embargo, una lectura más atenta del artículo 3° del proyecto objetado, lleva a otra conclusión, pues la disposición dice que el “Gobierno Nacional por intermedio del Departamento de Planeación Nacional, del Ministerio de Educación Nacional y de la Cultura, construirá una sede de cultura anexa a la Casa donde nació el señor Parra en Barichara, destinada a ser escuela de artes y sala de exposiciones” (subrayas no originales). La Corte encuentra que ese artículo no se refiere a que el municipio construya una obra para la cual ya recibe dineros por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la nación. La norma indica que el Gobierno Nacional construirá la sede de cultura en virtud de la posibilidad establecida en la Ley 60 de 1993 para que se hagan apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación -como la promoción de la cultura- con participación de las entidades territoriales.

14.- La Corte destaca que la cultura es una función de todas las autoridades estatales¹², de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Política que es del siguiente tenor: “El Estado

tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...).”

Además, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 397 de 1997 el Estado “a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica.” La norma anterior muestra claramente que la Nación también es responsable en la promoción de la cultura en todo el territorio.

En este caso la Corte encuentra que se reúnen las características estipuladas en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en el cual se exceptúan de la prohibición de financiar con cargo al presupuesto nacional los gastos derivados de la ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales.

15.- Revisado el proyecto de ley objetado, esta Corte concluye que ninguno de los gastos que éste autoriza, recaen sobre actividades que deban ser adelantadas de manera exclusiva por alguna entidad territorial, tal y como lo dispone la Ley 60 de 1993¹³, pues la construcción de bienes culturales, en los términos de la ley demandada, no es un asunto exclusivo de la órbita de las competencias que en materia de educación o cultura cumplen los departamentos o los municipios¹⁴, sino que es una atribución de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Nada impide al Gobierno Nacional contribuir a la ejecución de obras públicas cuando éstas tienen un significado nacional, o sean también de interés para la Nación.

Para la Corte, la promoción de la cultura en todas sus formas no puede ser una función exclusiva de las entidades territoriales, ya que no se trata de un interés que incumba sólo a éstas. En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de promover la difusión cultural¹⁵. Bien podría entonces el legislador, proferir una norma en la que aplique la excepción establecida en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, según la cual no está prohibido que el Congreso disponga la participación del Estado en el desarrollo de funciones de los entes territoriales, si se trata de la ejecución de aquéllas que se encuentran a su cargo.

16.- De lo anteriormente expuesto, esta Corte encuentra infundadas las objeciones presentadas por la Presidencia y declarará exequible el proyecto bajo examen sólo por las objeciones estudiadas.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el

Gobierno Nacional al proyecto de ley No. 151/98 Senado - 130/99 Cámara, "Por medio de la cual se honra la memoria del Presidente de la República Don Aquileo Parra", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Declarar exequible el proyecto de ley No. 151/98 Senado - 130/99 Cámara, "Por medio de la cual se honra la memoria del Presidente de la República Don Aquileo Parra", sólo por las objeciones estudiadas.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las

Sentencias C-268/95, C-380/95, C-292/96 y C-028/97.

2 Fls. 6 a 9 y 23 del expediente. El proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el 10 de julio de 2000 y las objeciones fueron presentadas el 17 de julio siguiente.

3 Ver sentencia C-343/95, sobre el alcance de la iniciativa legislativa y del principio de legalidad en materia de gasto público consultar, entre otras, las sentencias C-488/92, C-057/93, C-073/93 y C-270/93.

4 Ver Sentencias C-490/94 y C-343/95

5 Ver sentencia C-685/96

6 Ver sentencia C-197/01

7 Ídem.

8 Ver, entre otras, sentencias C-859/01, C-197/01, C-581/97, C-017/97, C-685/96.

9 Ver sentencia C-017/97

11 Ídem.

12 Sobre el entendimiento que da nuestro orden constitucional a la palabra Estado, puede consultarse la sentencia C-221/97, en la cual esta Corte considera que al usar la Palabra Estado no se refiere exclusivamente a la Nación, además, cuando “la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales”.

13 Cfr. Ley 60 de 1993 artículos 2, 5 y 21, entre otros.

14 En el mismo sentido ver la sentencia C-782/01.

15 Ver sentencia C-366/00.