

Sentencia C-343/95

INICIATIVA LEGISLATIVA PARA GASTO PUBLICO

La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo.

AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición

El fin primordial que busca la erradicación de los denominados “auxilios parlamentarios”, es, ante todo, el que exista un control previo y posterior a la ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social. Por ello el contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento, al tener que estar en concordancia con los planes de desarrollo, prevé idéntica finalidad.

Si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de constitucionalidad.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Protección/TEMPLO DE SAN ROQUE

Encuentra la Corte que la asignación de unos recursos a la ciudad de Barranquilla para los efectos comentados, en nada vulnera lo dispuesto en el artículo 355 superior. En efecto, téngase en consideración que las partidas deberán ser giradas directamente al municipio y no a una persona natural o jurídica de derecho privado. Por lo mismo, mal puede considerarse que el Templo de San Roque revista tal carácter. En otras palabras, no se trata de un “auxilio”, sino del establecimiento de una obligación a cargo de una entidad territorial, para lo cual necesariamente deberá contar con los medios económicos pertinentes. Por lo demás, la determinación del legislador encuentra suficiente asidero constitucional en lo previsto en los artículos 80 y 72 superiores, a través de los cuales el Estado se compromete a proteger las riquezas y el patrimonio cultural de la Nación.

MONUMENTO NACIONAL-Junta de conservación

Esa Junta tiene como cometido primordial el de que tanto autoridades como particulares -que pueden asumir esas funciones en virtud del artículo 210 constitucional- se comprometen a velar por la correcta destinación de los fondos que para esos propósitos recibe el municipio. Ello no implica, y la Corte lo entiende así, que la Junta pueda disponer libremente de esos recursos, pues el ordenador del gasto en estos eventos deberá ser únicamente el señor alcalde de Barranquilla, toda vez que el municipio es quien recibe las partidas. Bajo estos criterios, entonces, en cualquier contrato que se celebre para efectos de la conservación o restauración del Templo de San Roque, deberá observarse lo dispuesto por la Carta Política y, en especial, en la Ley 80 de 1993.

Ref.: Expediente No. O.P. 006

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 1993 de la Cámara de Representantes “Por medio del cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.”

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Temas:

*Iniciativa legislativa para presentar proyectos relativos al gasto público

*La prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Santafé de Bogotá D.C., dos (2) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Mediante oficio de fecha veintiuno (21) de junio de 1995, el presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional el proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes, “Por medio del cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico”, el cual fue remitido por el presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio No. 524 del veintiuno (21) de diciembre de 1994 para la sanción ejecutiva. La Presidencia de la República devolvió a esa célula legislativa, el proyecto de ley en mención, por haberse encontrado vicios de constitucionalidad desde el punto de vista formal y material.

El proyecto de ley fue objeto de estudio por parte del Congreso de la República. El siguiente es el trámite a que fue sometido en ambas Cámaras:

- El día veintiséis (26) de octubre de 1993 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
- El día dos (2) de diciembre de 1993 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.
- El día catorce (14) de septiembre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Segunda del Senado de la República.
- El día ocho (8) de noviembre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República.
- El día quince (15) de diciembre de 1994 fue aprobado el informe de la Comisión

Conciliadora, en la cual se acogió en su integridad el texto aprobado por el Senado de la República en sesión llevada a cabo el día ocho (8) de noviembre de 1994.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad del proyecto de ley por parte del Ejecutivo, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran el concepto de rigor. En informes aprobados en las plenarias del Senado y de la Cámara respectivamente, se insiste en la constitucionalidad del proyecto de ley. Por ello, y de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República lo envió a esta Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL.

El texto del proyecto de ley objetado por inconstitucional es el siguiente:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

“ARTICULO PRIMERO: Declárase Monumento Nacional el “Templo de San Roque”, ubicado en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.

“ARTICULO SEGUNDO: Este Templo como Monumento Nacional será objeto de especial cuidado y conservación por parte de la Administración Local, Departamental y Nacional; para lo cual, en sus respectivos presupuestos anuales, se asignarán sendas partidas presupuestales para su mantenimiento y conservación.

PARAGRAFO: El Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías, asignará los recursos necesarios para terminar la total restauración del Templo de San Roque. Para ello, una vez aprobada la presente ley, la Subdirección de Monumentos Nacionales del Instituto Nacional de Vías, estudiará, aprobará y asignará los recursos necesarios para el proyecto.

“ARTICULO TERCERO: Las partidas asignadas según el artículo anterior serán giradas al Municipio de Barranquilla y administradas por la Junta de Conservación del Monumento

Nacional, que para el efecto de ésta ley se crea. El control fiscal lo ejercerán las contralorías respectivas.

ARTICULO CUARTO: La Junta De Conservación Del Monumento Nacional “templo de San Roque, previsto en el artículo anterior, estará conformada por:

1. El Gobernador del Atlántico, o su delegado.
2. El Alcalde de Barranquilla, o su delegado.
3. El Arzobispo de Barranquilla o su delegado.
4. El Párroco de la Iglesia de San Roque, quien además será el Secretario de la Junta.
5. Por dos representantes de la Asociación de exalumnos del Colegio de San Roque de la Ciudad de Barranquilla, escogidos por la Junta Directiva.
6. Un representante de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, escogido por la Junta Directiva.
7. Un representante de la Academia de Historia del Departamento del Atlántico, escogido por su Mesa Directiva.

PARAGRAFO: Esta Junta recopilará la historia religiosa, espiritual, cultural y sociológica del “Templo de San Roque” y de toda la zona suroriental de Barranquilla, para lo cual contará con su presupuesto asignado de manera independiente por el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación del Atlántico y de Barranquilla, respectivamente.

ARTICULO QUINTO: A la entrada principal del “Templo de San Roque” se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley, el nombre del autor, así como también los fundadores y gestores del Templo; lo mismo que los nombres de los párrocos que a lo largo de su historia lo han regentado, destacando particularmente el nombre del Reverendo Padre STANLEY MATUTIS.

ARTICULO SEXTO: La presente ley rige a partir de su promulgación.”

El Presidente del Honorable Senado de la República,

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

ALVARO BENEDETTI VARGAS

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR”.

III. LA OBJECION PRESIDENCIAL.

Mediante oficio sin fecha, firmado por el señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, y por el señor ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Guillermo Perry Rubio, dirigido al doctor Alvaro Benedetti Vargas, presidente de la Cámara de Representantes, se devolvió sin la sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad, el proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 1993 de la Cámara de Representantes “Por medio del cual se declara Monumento Nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.”

El señor presidente objetó por inconstitucional el artículo segundo del mencionado proyecto de ley, ya que, “como lo afirmó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en misiva del 10. de noviembre de 1994, dirigida al Presidente del Senado, a propósito de este proyecto de ley:

‘ ...son eventos generadores de gasto público, que requieren la iniciativa gubernamental, o aval de este Ministerio, según lo dispuesto en el artículo 154, inciso 2o. de la Constitución Política y 163 de la Ley 5 de 1992.

‘La Corte Constitucional, mediante sentencia del 13 de julio de 1993, se pronunció respecto de las objeciones ..., y en dicha oportunidad sostuvo:

‘...el incremento del gasto público no puede provenir de la exclusiva iniciativa del Congreso,

sino que debe contar con la anuencia del Gobierno...(C-270/93).

‘Por tanto, -se lee en el oficio en comento- siendo este artículo relativo al gasto, y no haber tenido iniciativa o aval gubernamental, sino por el contrario, en su oportunidad tuvo expreso rechazo del Gobierno, no resta sino concluir que la norma es contraria a la Carta Política.’

En segundo lugar, afirma que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en carta de 20 de enero de 1995, sostuvo que el Templo de San Roque no es de propiedad de una entidad pública, “y por tanto le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355, inciso 1o. de la Constitución Política, que evita la asignación, por mera liberalidad, de recursos de los presupuestos públicos a personas de derecho privado, asunto sobre el cual ya se ha pronunciado la Corte Constitucional, al interpretar por vía de jurisprudencia, los términos donaciones y auxilios a que se refiere el artículo citado...(C-372/94).”

En tercer lugar, considera el Ejecutivo que el artículo tercero del proyecto de ley es inconstitucional ya que contempla el procedimiento para hacer efectivo un gasto público que no tuvo su origen gubernamental, y que además trata de hacer efectivo un auxilio prohibido por la Constitución.

Finalmente se afirma que, al ser inconstitucionales los artículos segundo y tercero, lo es también el párrafo del artículo cuarto, por unidad de materia.

IV. INFORMES RENDIDOS POR LAS COMISIONES CONCILIADORAS DE SENADO Y CAMARA SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

1. Informe del Senado de la República.

La comisión conciliadora designada por la mesa directiva del Senado de la República, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley No 156 de 1993 Senado y 45 de 1993 Cámara, en el que se concluye que dichas objeciones deben declararse infundadas. Al respecto, se afirma: “El proyecto comenzó su trámite en la Cámara de Representantes con un texto aprobado por el entonces Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, el 27 de agosto de 1993. En ningún momento se violó el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Nacional, concordante con el artículo 163 del actual reglamento del Congreso. El señor Ministro de Hacienda, no solo avaló el Proyecto, sino que lo hizo en el

Salón de la Comisión Segunda junto a otros proyectos. Así las cosas, la inconstitucionalidad afirmada en las objeciones por la falta de aval, está plenamente desvirtuada.”

En cuanto a la presunta violación del artículo 355 de la Constitución Política, se sostiene en el informe en comento que precisamente lo que pretende el proyecto de ley objetado es convertir al Templo de San Roque en un monumento nacional, con el fin de restaurar dicha obra arquitectónica y destinar dineros públicos autorizados legalmente para su conservación, tal como lo prevé dicho proyecto.

Finalmente, se argumenta que en cuanto a la expresión “y administrados por una Junta de conservación que para el efecto de ésta ley se crea”, se someterán a lo que decida la Corte Constitucional.

2. Informe de la Cámara de Representantes.

La comisión conciliadora designada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley No 156 de 1993 Senado y 45 de 1993 Cámara, en el que se concluye que dichas objeciones deben declararse infundadas, con fundamento en los mismos argumentos expuestos por la comisión conciliadora del Senado de la República.

El informe fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en sesión celebrada el día 14 de junio de 1995.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley sub-examine y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de dicho proyecto. El citado funcionario realizó, en primer lugar, un recuento del trámite legislativo surtido por el proyecto de ley sub-examine. Respecto a las objeciones, afirma que el escrito que contiene las apreciaciones expuestas por el presidente de la República no aparece fechado, pero que “es de suponer que éstas fueron presentadas por antes del 26 de enero de 1995, dado que dieron lugar a la insistencia congresional y que el proyecto de ley fue recibido en la Presidencia el 18 de enero del presente año, de conformidad con el sello que aparece al folio 60 de la actuación.”

En relación con la primera objeción del Gobierno, consistente en que el artículo segundo del proyecto es inconstitucional porque se refiere a un gasto público y por tanto ha debido tener iniciativa gubernamental, afirma que no debe prosperar ya que, tal como lo interpretó la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 1994, al Congreso le corresponde la tarea de “decretar” el gasto público mientras que al Gobierno le compete “fijarlo” dentro del proyecto de presupuesto. Además, señala que el artículo 345 de la Constitución Política prevé que se puede realizar un gasto público que haya sido decretado por el Congreso de la República. Así, considera que “el Congreso está cumpliendo cabalmente su función constitucional de decretar el gasto público, que para el caso particular se expresa en la destinación de dineros del presupuesto para la conservación del monumento nacional que así se declara, determinación que además encuentra respaldo superior en los textos de los artículos 80. y 72 de la Constitución Política que prescribe para el Estado la obligación de protección del patrimonio cultural de la Nación.”

En segundo lugar, afirma que no es cierto que el proyecto objetado decrete un auxilio, ya que, como lo ordena su artículo tercero, las partidas asignadas deberán ser giradas al municipio de Barranquilla, para que dicho ente atienda las necesidades que implica la declaración del Templo de San Roque como monumento nacional, lo cual “se adecua además al mandato del artículo 356 constitucional, en virtud del cual no se podrá descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos financieros suficientes para atenderlas, puesto que precisamente en el párrafo del artículo segundo objetado se garantiza el flujo de recursos para atender el propósito enunciado”.

Finalmente advierte que pese a que el proyecto que se revisa no infringe los mandatos de la Carta Superior, es cierto que al momento de tramitar dicha iniciativa legislativa se ha debido contar con el concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, en los términos de la ley 163 de 1959, ya que, en caso contrario, “se corre el riesgo de que las declaratorias como monumento nacional no correspondan a las características urbanísticas, históricas, culturales, etc., que realmente así lo identifican.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. La Competencia.

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales hechas al

proyecto de ley No. 156 de 1994 Senado y 45 de 1993 Cámara por inconstitucional, de conformidad con los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Nacional .

2. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional

Mediante auto de fecha diez (10) de julio de 1995, el magistrado sustanciador ordenó oficiar a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, para que, dentro del término de tres (3) días, certificara la fecha en la cual se recibió en dicha célula legislativa el escrito de objeciones al Proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 1993 de la Cámara de Representantes, suscrito por el señor Presidente de la República y por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente ordenó oficiar a la Secretaría General del Senado de la República, para que, dentro del mismo término, certificara la fecha en la cual se aprobó el informe de la comisión nombrada para evaluar las objeciones presidenciales, nombrada por la mesa directiva de dicha Cámara, así como el quórum de dicha sesión.

3. Término para presentar las objeciones presidenciales

El artículo 166 de la Carta, señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto bajo examen se compone de seis (6) artículos. Ahora bien, debido a que la fecha en que el Gobierno recibió el proyecto sub lite se encuentra poco legible -según aparece en el folio 60 del expediente-, debe considerarse que ello ocurrió o el trece (13) o el dieciocho (18) de enero de 1995. En uno u otro evento, y teniendo en consideración que el proyecto de ley fue devuelto el veintitrés (23) de enero del mismo año -de conformidad con las pruebas ordenadas por el magistrado sustanciador-, la Corte encuentra que, al contabilizarse el término de que trata el artículo 166 superior en días hábiles, el Ejecutivo actuó dentro de los parámetros que establece la Constitución.

4. Trámite de las objeciones presidenciales en el Congreso de la República.

La Comisiones Conciliadoras designadas por las Mesa Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, presentaron sendos informes sobre las objeciones hechas por el Gobierno al proyecto de ley, los cuales fueron aprobados -con el quórum debido- en las respectivas sesiones plenarias del veinte (20) de junio de 1995 y del catorce (14) de junio de ese mismo año.

Habida cuenta que, ante la objeción presidencial, el proyecto de ley bajo examen regresó a las cámaras y allí se surtió el debate exigido, con la decisión de insistir en su tenor y declarar infundadas parcialmente las observaciones aducidas por el Gobierno, el Congreso de la República se ajustó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

El señor presidente de la República y el señor ministro de Hacienda argumentan que los artículos 2o y 3o y el párrafo del artículo 4o del proyecto de ley bajo revisión, contravienen lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 154 superior, toda vez que, según ellos, los “eventos generadores del gasto público” requieren la iniciativa gubernamental o, cuando menos, el aval del Ministerio de Hacienda, según lo previsto en el artículo 163 de la Ley 5a de 1992.

De conformidad con lo anterior, se señala en el escrito de objeciones que al tratarse el presente asunto de un proyecto de ley en el que se ordena la asignación de unos recursos para la reconstrucción y mantenimiento del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla, y al no haberse dado el visto bueno por parte del señor ministro de Hacienda, entonces el trámite legislativo dado al proyecto en mención adolece de un vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del precepto superior citado.

Al respecto, debe señalarse que el tema de la iniciativa legislativa en materia de gasto público ha sido objeto de diversas discusiones y análisis a través de la historia constitucional colombiana. En principio, el debate recaía sobre la facultad que podría tener el Congreso de la República para decretar un gasto, o para incluir dentro de la respectiva ley de presupuesto determinados gastos públicos que no hubiesen sido definidos, estudiados o aprobados con antelación por el Gobierno Nacional. Asimismo, se planteaba la necesidad de que, al ser el Gobierno el responsable de realizar el cálculo de las rentas y de los gastos, así como de ejecutar el presupuesto, entonces resultaba indispensable que únicamente el ejecutivo pudiese someter a consideración del legislativo el proyecto de ley de presupuesto. Esta última posición fue recogida en las reformas constitucionales de 1945 y 1968,

principalmente, en las que se establecieron algunas limitaciones al Congreso de la República al momento de aprobar la respectiva ley anual de presupuesto. Era el caso, por ejemplo, de la prohibición de aumentar las partidas de gastos propuestas por el gobierno o la imposibilidad de reducir o eliminar las partidas de que trataba el numeral 4o del artículo 76 de la Constitución Política de 1886. De igual forma, a partir de la reforma de 1968, se prohibió a los congresistas presentar proyectos de ley relacionados con gastos, obras e inversiones públicas, es decir, se les quitó la iniciativa del gasto público.

La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gasto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

Sobre el particular, el constituyente Hernando Yepes Arcila anotó:

“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.”¹

La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decreta gasto público -como inversiones públicas-, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en

rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.

Al respecto, debe añadirse que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de analizar tanto el alcance de la iniciativa legislativa como del principio de legalidad en materia de gasto público². Con todo, resulta de particular interés para efectos del asunto bajo examen, reiterar la doctrina establecida por esta Corporación en la cual se determina que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. En efecto, en Sentencia No. C-490 de 1994, la Corte, a propósito de unas objeciones presidenciales, con especial énfasis señaló:

“Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluída en el presupuesto de gastos (CP art. 345) y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley – con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la CP -, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.

“(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se ‘fijan’ los gastos de la administración (CP art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

“No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes ‘que sirven de

soporte al ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la Nación', esto es, cobija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.

“(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: ‘Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución’.

“Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la 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, así como aquellas 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”.

“Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

“En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

“Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP art. 150-9); presupuesto

general de la Nación (CP art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

“Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

“Podría sostenerse que la función del Congreso de ‘establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración’ (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto – a la cual se remite el citado literal –, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

“Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

“La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a

reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, ‘establecer las rentas’, no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que ‘fijar los gastos’ contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos – creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto -, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.

“Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la CP incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende porqué el artículo 154 de la CP no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado”.³ (Negritillas fuera de texto original)

Así las cosas, encuentra esta Corporación que algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público.

Al objetar el proyecto, por lo demás, el presidente de la República invocó a favor de la inconstitucionalidad la Sentencia No. C-270 del 13 de junio de 1993, proferida por esta Corte, relativa a las objeciones presidenciales sobre un proyecto de ley que, so pretexto de interpretar disposiciones anteriores, modificaba de manera inmediata las bases para la liquidación de pensiones de congresistas y exempleados de la Contraloría General de la República.

El caso entonces analizado por la Corte Constitucional difiere a todas luces del presente y del resuelto mediante la Sentencia No. C-490 del 3 de noviembre de 1994, por lo cual la referencia que hace el Gobierno resulta impropia. En efecto, en la Sentencia No. C-270 de

1993 la Corte dejó en claro que no podía utilizarse una ley supuestamente interpretativa para modificar “a partir de la fecha de su sanción” el presupuesto Nacional que se venía ejecutando, como lo exige para aumentar las partidas presupuestales el artículo 351 de la Constitución. En realidad el proyecto pretendía modificar, sin seguir los requisitos constitucionales, el presupuesto de gastos que se venía ejecutando.

En consecuencia, al no encontrarse fundada la objeción presidencial, esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo.

3. La objeción presidencial desde el punto de vista material: el proyecto de ley vulnera el artículo 355 de la Constitución Política.

El Gobierno fundamenta su objeción en el hecho de que el proyecto de ley prevé la asignación de partidas presupuestales al Templo de San Roque, el cual “no es propiedad de una entidad pública”. Por tanto, se aduce, “le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355, inciso 1o de la Constitución Política que evita la asignación, por mera liberalidad, de recursos de los presupuestos públicos a personas de derecho privado (...)”.

En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del alcance de la prohibición contenida en el inciso 1o del artículo 355, referente a la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En efecto, se ha señalado que la norma en comento tuvo como antecedente los efectos nocivos derivados de la errónea interpretación a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1968, toda vez que el gasto público -a través del auxilio- no se orientó a fortalecer la justicia social, el orden justo y la prevalencia del interés general, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, sino que su cuestionable utilización llevó a un descontrol en su ejecución⁴. Por tal razón, el fin primordial que busca la erradicación de los denominados “auxilios parlamentarios”, es, ante todo, el que exista un control previo y posterior a la ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social. Por ello el contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento, al tener que estar en concordancia con los planes de desarrollo, prevé idéntica finalidad⁵.

El proyecto de ley bajo revisión, contempla la asignación de unos recursos que deberán ser

girados al municipio de Barranquilla y administrados por una “Junta de Conservación del Monumento Nacional”, con el fin de procurar la restauración, el mantenimiento y la conservación del Templo San Roque.

Antes de determinar si lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 355 constitucional, debe señalarse que la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963, regulan lo pertinente a los monumentos nacionales. Para efectos del asunto que interesa a esta Corte, debe decirse que las referidas normas asignan al Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con las causales allí establecidas, la calificación y declaración de los sectores de ciudades, zonas, accidentes geográficos o inmuebles que habrán de declararse como monumentos nacionales. De igual forma, se prevé el deber de las administraciones, nacional, departamental o municipal, de asignar los recursos necesarios para la debida conservación de esas obras. Así las cosas se tiene que si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de constitucionalidad.

Ahora bien, encuentra la Corte que la asignación de unos recursos a la ciudad de Barranquilla para los efectos comentados, en nada vulnera lo dispuesto en el artículo 355 superior. En efecto, téngase en consideración que las partidas deberán ser giradas directamente al municipio y no a una persona natural o jurídica de derecho privado. Por lo mismo, mal puede considerarse que el Templo de San Roque revista tal carácter. En otras palabras, no se trata de un “auxilio”, sino del establecimiento de una obligación a cargo de una entidad territorial, para lo cual necesariamente deberá contar con los medios económicos pertinentes. Por lo demás, la determinación del legislador encuentra suficiente asidero constitucional en lo previsto en los artículos 80 y 72 superiores, a través de los cuales el Estado se compromete a proteger las riquezas y el patrimonio cultural de la Nación.

Por otra parte, la decisión de que una “Junta de Conservación del Monumento Nacional”, conformada por el gobernador del Atlántico o su delegado, el alcalde de Barranquilla o su delegado, el arzobispo de Barranquilla o su delegado, el párroco de la Iglesia de San Roque, dos representantes de la Asociación de Exalumnos del Colegio de San Roque, un

representante de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico y un representante de la Academia de Historia del Atlántico, administre las partidas asignadas a la ciudad de Barranquilla para la conservación del monumento, en nada vulnera la Carta Política. Sobre el particular, encuentra la Corte que esa Junta tiene como cometido primordial el de que tanto autoridades como particulares -que pueden asumir esas funciones en virtud del artículo 210 constitucional- se comprometen a velar por la correcta destinación de los fondos que para esos propósitos recibe el municipio. Ello no implica, y la Corte lo entiende así, que la Junta pueda disponer libremente de esos recursos, pues el ordenador del gasto en estos eventos deberá ser únicamente el señor alcalde de Barranquilla, toda vez que -se reitera- el municipio es quien recibe las partidas. Bajo estos criterios, entonces, en cualquier contrato que se celebre para efectos de la conservación o restauración del Templo de San Roque, deberá observarse lo dispuesto por la Carta Política y, en especial, en la Ley 80 de 1993.

De conformidad con lo expuesto, al no encontrarse fundada la objeción presidencial, esta Corte declarará la exequibilidad material del proyecto de ley, en cuanto no se vulneró el artículo 355 de la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, desde el punto de vista formal, el Proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes, por haberse encontrado infundada la objeción que sobre el particular formuló el presidente de la República, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del proyecto.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág 5.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencias Nos. C-488/92, C-057/93, C-073/93 y C-270/93, entre otras.

3 Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia No. C-490 del 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia No. C-372 del 25 de agosto de 1994. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

5 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencias Nos. C-027/93, C-375/94, C-506/94, C-520/94, entre otras.