

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Concepto

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Consagración constitucional

OBJECION PRESIDENCIAL-Autorización al gobierno para incorporar en el presupuesto general de la nación apropiación para la construcción de obras

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el gobierno Nacional. En efecto, la leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también , de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente. Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “ autoriza al gobierno nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras , en las sedes del Instituto Caro y Cuervo “ , dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal (d) del artículo 2° objetada por el gobierno. En conclusión, el Congreso estaba facultado para decretar dicho gasto, con base en el principio de legalidad del gasto público gasto éste que debe incorporarse al presupuesto general de la Nación como lo determina el proyecto de ley, esto es entendida como autorización al Gobierno.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Autorización al gobierno para la construcción de carretera de acceso a la sede de establecimiento público del orden nacional/INSTITUTO CARO Y CUERVO-Naturaleza jurídica/MUNICIPIO-Competencia para la construcción y pavimentación de carretera

Afirma el gobierno, se vulneran las competencias establecidas en la ley 715 de 2001, al decretar el Congreso un gasto público que corresponde al municipio en el cual se localiza Yerbabuena , y en consecuencia, se produciría una doble asignación presupuestal , no prevista en la ley ni en la Constitución. Así las cosas, entra esta Corporación a establecer en primer lugar la naturaleza jurídica del Instituto Caro y Cuervo (A) y en segundo lugar, la

competencia municipal en materia de transporte (B) El Instituto Caro y Cuervo fue creado por la ley 5ª de 1942. Dicho Instituto fue reorganizado por el Decreto 1993 de 1954 y adscrito como un establecimiento público del orden Nacional al Ministerio de Cultura, a través del Decreto 1746 de 2003, artículo 23. Así las cosas, el Instituto aludido es un Establecimiento Público del orden Nacional, adscrito al Ministerio de Cultura. Según la ley 715 de 2001, artículo 76 numeral 4.1, los municipios son competentes en materia de transporte para “Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación. En este orden de ideas, siendo el Instituto Caro y Cuervo un establecimiento público del orden Nacional, no es competente el Municipio para efectuar las labores de construcción y pavimentación de la referida carretera, por tanto dicha competencia recae sobre la Nación. En conclusión, al no vulnerarse la ley 715 de 2001 y en consecuencia tampoco el artículo 151 de la Constitución Política , encuentra esta Corte infundadas las objeciones realizadas por el Gobierno Nacional en relación al proyecto de ley 223 de 2003 Senado y 109 de 2002 Cámara de Representantes.

Referencia: expediente OP- 079

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 223/03 Senado y 109 / 02 Cámara “ Por el cual la nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años del Instituto Caro y Cuervo , rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras”

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación recibida en la Presidencia de la Corte Constitucional el 11 de agosto de 2004, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley No. 223/ 03 Senado y 109 / 02 Cámara “Por el cual la nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años del Instituto Caro y Cuervo , rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras ”, en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

II. TRAMITE LEGISLATIVO

El trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de ley objetado fue el siguiente:

- El proyecto fue presentado el 17 de Octubre de 2002 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Representantes Armando Maya Alvarez y Zulema Jattin y fue repartido el mismo día a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente (Fl. 131 Cuaderno 1).
- Su publicación oficial se hizo en la Gaceta del Congreso No. 442 del 25 de Octubre de 2002 (Fls.129 y 130 Cuaderno 1)
- La Comisión Cuarta designó como ponente al Representante Jorge Enrique Ramírez Urbina (Fl. 118 Cuaderno 1). La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta 541 del 22 de noviembre de 2002 (fls 28-30 Cuaderno Anexo)
- Fue aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el 11 de Diciembre de 2002 (Fl. 108 Cuaderno Anexo), haciéndose presentes 22 Representantes conformando quórum decisorio como consta en la Certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes (Fl. 108 Cuaderno Anexo).
- Como la votación en primer debate se efectuó antes del Acto Legislativo No 01 de 2003 , no se anunció previamente la votación en sesión diferente. (Fl. 108 Cuaderno Anexo)
- Pasó a la Plenaria de la Cámara, que designó ponentes a los representantes Marta del

Carmen Vergara de Pérez y Jorge Enrique Ramírez Urbina .

- La ponencia para segundo debate se publicó en la Gaceta del Congreso No 181 de mayo 2 de 2003 (Fls. 36-37 Cuaderno Anexo)
- Fue aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de Mayo de 2003 con el voto afirmativo de 159 Representantes, como consta en el Acta de plenaria 051 de mayo 13 de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso 299 del 18 de junio de 2003(Fl 42 Cuaderno Anexo), según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. (Fl. 5 Cuaderno Anexo).
- Dicha Comisión designó ponente al Senador Carlos Moreno de Caro (Fl 86 Cuaderno 1)
- El proyecto de ley se publicó en la Gaceta del Congreso No.442 de 25 de Octubre de 2002 (Fls 114 -115 Cuaderno Anexo).
- La ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso No 264 de 10 de junio de 2003 (Fl. 117 Cuaderno Anexo)
- El proyecto fue aprobado en primer debate por 13 votos el 11 de Junio de 2003 , según consta en el Acta No 11 del 11 de junio de 2003, según certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Cuarta del Senado de la República (Fl. 144 Cuaderno Anexo)
- La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso No 274 de 12 de junio de 2003 (Fl. 119-120 Anexo)
- La Plenaria del Senado aprobó el proyecto en segundo debate el 20 de Junio de 2003 (Fl. 70 Cuaderno 1) por 91votos, de acuerdo con la certificación que obra en el expediente expedida por le Secretario General del Senado de la República (Fl. 111 Cuaderno Anexo) y como consta en la Gaceta del Congreso No 329 de 11 de julio de 2003 (Fl. 125 Cuaderno Anexo).
- En la Gaceta del Congreso 457 del 4 de septiembre de 2003 (Fl. 53 Cuaderno Anexo),

Cámara de Representantes, consta el acta de conciliación de los miembros de la Comisión Accidental de Mediación compuesta por los Senadores Carlos Moreno de Caro y Camilo Sánchez y los Representantes Marta Vergara de Pérez y Juan M. Mejía Camargo. En dicha Acta aparece el texto conciliado del proyecto de ley 223 / 03 Senado y 109 / 02 Cámara.

- En la Gaceta del Congreso 477 del 18 de septiembre de 2003 (Fl. 121 Cuaderno Anexo), Senado de la República, consta el acta de conciliación de los miembros de la Comisión Accidental de Mediación compuesta por los Senadores Carlos Moreno de Caro y Camilo Sánchez y los Representantes Marta Vergara de Pérez y Juan M. Mejía Camargo. En dicha Acta aparece el texto conciliado del proyecto de ley 223 / 03 Senado y 109 / 02 Cámara.

- El 30 de Septiembre de 2003 la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe de la Comisión Accidental de Mediación, según consta en el Acta No 70 del mismo día y publicada en la Gaceta del Congreso 546 de 22 de octubre de 2003 (Fl. 62 Cuaderno Anexo)

- El 23 de Septiembre de 2003 la plenaria del Senado de la República aprobó por unanimidad el informe de la Comisión Accidental de Mediación , según consta en el informe de sustanciación de la Comisión conciliadora, expedido por el Secretario General del Senado de la República (Fl. 42 Cuaderno 1)

- El proyecto fue remitido al Presidente de la República el 8 de Octubre de 2003 y recibido por la Secretaría Administrativa de la Presidencia de la República el día 15 de Octubre del mismo año (Fl. 41 Cuaderno 1) para la correspondiente sanción y fue devuelto el 23 de Octubre de 2003 (Fl. 33 Cuaderno 1), con objeción de inconstitucionalidad. La objeción presidencial fue publicada en la Gaceta del Congreso No 558 de 29 de octubre de 2003 (Fls. 75 -76 Cuaderno Anexo)

- El Presidente de la Cámara de Representantes designó como ponentes del informe sobre las objeciones a los representantes Zulema Jattin y Armando Amaya Álvarez , dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No 261 de 10 de junio de 2004 (Fls 84 - 86 Cuaderno Anexo) , éste fue considerado y aprobado por la plenaria el 15 de Junio de 2004, con una mayoría de los presentes 160 Representantes, según certificación del Secretario General de la Cámara (Fl. 5 Cuaderno Anexo) y como consta en el acta de plenaria 111 de junio 15 de 2004, publicada en la Gaceta del Congreso No 392 de 28 de julio de 2004 (Fl. 90

Cuaderno Anexo).

- El Presidente del Senado de la República nombró como ponentes del informe sobre las objeciones a los senadores Carlos Moreno de Caro y Camilo Sánchez, dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No 255 del 9 de junio de 2004(Fl. 140 Cuaderno Anexo) , el cual fue considerado y aprobado por dicha corporación el 9 de Junio de 2004, como consta en el informe de sustanciación de las objeciones , expedida por el Secretario General del Senado de la República (Fls. 19-32 Cuaderno 1).

- Con relación a lo establecido en el Art. 8 del Acto Legislativo No 01 de 2003, afirma el Secretario General de la Cámara de Representantes mediante certificación , que este no aplica por cuanto el proyecto de ley en mención fue votado el 13 de mayo de 2003 , antes de la vigencia del acto legislativo No 01 de julio 3 de 2003 (Fl. 3 Cuaderno Anexo).

- Con relación al cumplimiento de la publicación contemplada en el artículo 9 del Acto Legislativo No 01 de 2003 , el Secretario General de la Cámara de Representantes , certifica que el informe de la Comisión Accidental de mediación del proyecto de ley 109 de 2002 Cámara y 223 de 2003 Senado, fue publicado previamente a su aprobación en la Cámara de Representantes , en la Gaceta del Congreso No 457 de Septiembre 4 de 2003 (Fl. 3 Cuaderno Anexo).

- Con relación a lo establecido en el Art. 8 del Acto Legislativo No 01 de 2003, afirma el Secretario General del Senado de la República mediante certificación , que este no aplica por cuanto el proyecto de ley en mención fue votado el 20 de junio de 2003 , antes de la vigencia del acto legislativo No 01 de julio 3 de 2003 (Fl. 110 Cuaderno Anexo).

- Con relación al cumplimiento de la publicación contemplada en el artículo 9 del Acto Legislativo No 01 de 2003 , constata esta Corporación que el informe de la Comisión Accidental de mediación del proyecto de ley 109 de 2002 Cámara y 223 de 2003 Senado, fue publicado previamente a su aprobación en el Senado de la República, en la Gaceta del Congreso No 477 del 18 de septiembre de 2003 (Fl. 121 Cuaderno Anexo)

- La Corte Constitucional, a través de su Presidencia , recibe para lo de su competencia el

proyecto de ley referido el día 11 de agosto de 2004. Remisión que realiza el Presidente del Senado. (Fl. 1 Cuaderno 1).

VICIO DE TRÁMITE

- A través de comunicaciones fechadas el 23 de noviembre de 2004 , los Secretarios de las Cámaras del Congreso, manifiestan que fue subsanado el vicio señalado. No obstante, no remiten las Gacetas del Congreso donde soporten su dicho. En este orden de ideas, el Despacho solicita nuevamente , el catorce (14) de diciembre de 2004, al Presidente del Congreso el envío de dichos documentos.
- En comunicación recibida en esta Corte el veinte (20) de Enero de 2005, el Subsecretario General del Senado manifiesta que las actas donde se encuentran el anuncio previo y la aprobación de la insistencia en la Plenaria del Senado, se encuentran en proceso de publicación . Se afirma que una vez sean publicadas y surtido el trámite , serán remitidas a esta Corporación.
- En comunicación recibida en esta Corte el veinticinco (25) de enero de 2005, el Secretario General de la Cámara de Representantes , relaciona las Gacetas del Congreso Nos 391 , 392 y 587 de 2004, las cuales se anexan, donde constan las actas en las que se anunció previamente el informe de objeciones presidenciales, donde se aprobó dicho informe y donde consta la aprobación de las actas anteriores.
- Mediante auto de dos (2) de mayo de 2005 , el Despacho requiere nuevamente al Secretario General del Senado de la República , para que envíe a esta Corporación las Gacetas referenciadas en la comunicación de veinte (20) de enero.
- A través de escrito recibido en esta Corte el once (11) de mayo del presente año, el Secretario General del Senado hace llegar las Gacetas del Congreso Nos 358 y 359 de 2004 , donde constan las actas en las que se realizó el anuncio previo a la aprobación del informe de objeciones presidenciales y la aprobación a dicho informe.

En este orden de ideas y con relación al vicio de trámite hallado, entrará esta Corporación a establecer su saneamiento para posteriormente realizar un análisis de fondo de las

objeciones presidenciales.

En primer lugar y con relación al Senado de la República, esta Corte constata que el Acta No 49 publicada en la Gaceta del Congreso No 358 de 2004, contiene el anuncio previo al informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley No 223 /03 Senado – 109 / 03 Cámara (pag 26 de la Gaceta).

De la misma manera, se evidencia en el Acta No 50 publicada en la Gaceta del Congreso No 359 de 2004, la aprobación del informe donde se declaran infundadas las objeciones presidenciales (pag. 15 de la Gaceta)

En segundo lugar y respecto a la Cámara de Representantes, esta Corte constata que el Acta No 110 publicada en la Gaceta del Congreso No 391 de 2004, contiene el anuncio previo al informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley No 223 /03 Senado – 109 / 03 Cámara (pag. 67 de la Gaceta) .

Igualmente, se evidencia en el Acta No 111 publicada en la Gaceta del Congreso No 392 de 2004, la aprobación del informe donde se declaran infundadas las objeciones presidenciales (pag. 24 de la Gaceta).

En consecuencia, esta Corporación verifica que el vicio de trámite señalado en el auto de siete (7) de septiembre de 2004, ha sido subsanado. Lo anterior, por cuanto previa la aprobación por parte de las Cámaras del informe donde se declaran infundadas las objeciones presidenciales, se realizó el anuncio de que trata el artículo 8° del Acto Legislativo No 01 de 2003.

Por consiguiente, entrará esta Corte a efectuar el análisis de fondo respecto de las objeciones presidenciales presentadas.

III. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente (Fl. 38 Cuaderno 1):

Ley No

“ Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo .

Rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras “

“ El Congreso de Colombia

DECRETA “

ARTICULO 2° . De conformidad con el régimen legal vigente artículos 334,339 y 341 de la Constitución Nacional autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la nación correspondiente a próximas vigencias , las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo.

- a. Construcción de una edificación de dos plantas , en la sede de Yerbabuena , con destino a la biblioteca virtual de la Institución , del mismo estilo arquitectónico de las edificaciones allí levantadas.
- b. Construcción de las instalaciones para el seminario Andrés Bello, unidad docente del Instituto, en el barrio la Candelaria de Bogotá.
- c. Construcción de un panteón nacional , en la sede de Hierbabuena donde reposarán los restos de don Rufino José Cuervo , don Angel Cuervo, de Ezequiel Uricoechea y los otros egregios intelectuales y escritores colombianos.
- d. Construcción de una nueva carretera de acceso a la sede de Yerbabuena , la cual debe quedar totalmente pavimentada.
- e. En el Edificio de la sede de Yerbabuena se colocará una placa conmemorativa de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo.

ARTICULO 3 ° . Autorízase la emisión de una estampilla conmemorativa de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo y de los 45 años del seminario Andrés Bello, la Unidad docente del Instituto, fundado por acuerdo entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) , el Gobierno Colombiano y el Instituto Caro y Cuervo.

ARTICULO 4 ° . El Gobierno Nacional incorporará en la ley general del presupuesto de las vigencias que determine, las apropiaciones específicas según su disponibilidad financiera ,

factibilidad de ejecución de las obras y el previo cumplimiento de las normas respectivas vigentes.

ARTICULO 5 ° . Esta ley rige a partir de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

GERMAN VARGAS LLERAS

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

ALONSO ACOSTA OSIO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

ANGELINO LIZCANO RIVERA

IV. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

Mediante comunicación de 23 de Octubre de 2003 (Fls. 33 Cuaderno 1) el Gobierno Nacional formuló las siguientes objeciones por razones de inconstitucionalidad contra el citado proyecto de ley:

Objeción: Vulneración del Art. 151 de la Constitución Política

Se señala específicamente el Art. 2° literal (d) del proyecto de ley referido. Dicha disposición determina:

ARTICULO 2°

(...)

d. Construcción de una nueva carretera de acceso a la sede de Yerbabuena , la cual debe quedar totalmente pavimentada.

Se afirma que nuestra Constitución consagra una categoría extensa de leyes, las cuales tienen una jerarquía propia que debe ser respetada por nuestros legisladores. Se indica que es necesario que el legislador tenga en cuenta las leyes orgánicas al expedir las leyes ordinarias , categoría última donde se encontraría el proyecto de ley objeto del presente estudio.

Así las cosas, se expresa, el legislador expidió la ley 60 de 1993 que fue derogada por la ley 715 de 2001 “ por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones “

Dicha norma es una ley orgánica , se manifiesta por parte del Gobierno, que determina las competencias de la nación , los departamentos y los municipios frente al sistema general de participaciones , el cual según el artículo 1 de dicha ley “ está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales , para la financiación de los servicios cuya competencia se le asigna en la presente ley”. En esta norma se determinan las competencias en cuanto a salud, educación y participaciones de propósito general de la nación , los departamentos y los municipios.

Se señala, que al ser una ley de las llamadas “ orgánicas “ , las disposiciones que contemplen la asignación de recursos con destinación específica para la ejecución de obras en distintas regiones del país deben tener en cuenta y respetar sus disposiciones, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad .

Se agrega, que el literal (d) del Artículo 2 del presente proyecto de ley, autoriza al gobierno nacional a incluir partidas presupuestales para la construcción de dicha obra, lo cual va en contra de las disposiciones contenidas en la ley 715 de 2001 y por ende de la Constitución política. Se indica que el acto legislativo 01 de 2001 , por medio del cual se modificó la Constitución Política en sus artículos 347, 356 y 357 , ordenó que una ley de iniciativa gubernamental, debe fijar los servicios a cargo de la nación, de los departamentos , los distritos y los municipios . Para tal efecto se creó el sistema general de participación de los departamentos , distritos y municipios.

La ley 715 de 2001 , de naturaleza orgánica, se expresa por parte del Gobierno, desarrolló la

Constitución Política y detalla los sectores a los cuales debe dedicar su atención la nación y cada nivel territorial , sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución le establece.

Pues bien, se señala, en cuanto a la participación de propósito general, el artículo 73 de la mencionada ley establece las competencias de la nación, el artículo 74 las competencias de los departamentos, el artículo 75 las competencias de los distritos y el artículo 76 las competencias de los municipios , siendo el numeral 76.8 el que establece las competencias de los municipios en cuanto a cultura.

Se afirma, que estas competencias son en principio responsabilidad exclusiva de cada una de las entidades territoriales , sin embargo, la citada ley estableció de manera excepcional la intervención de la nación en algunos proyectos regionales. Así lo determinó el artículo 102 de la ley 715 de 2001 :

Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Debido a estos planteamientos y a la jerarquía superior que , como se mencionó , ostenta la ley 715 de , las leyes no podrían decretar gastos , a cargo de la nación , para los mismos fines para los cuales ella les está transfiriendo parte de sus ingresos, porque sería dar una doble asignación presupuestal para el mismo fin; cuando ello sea jurídicamente viable , la intervención de la nación debe ser subsidiaria y complementaria.

En este orden de ideas, se plantea, la ley 715 en su artículo 76 consagra las competencias de los municipios en una serie de sectores diferentes a salud y educación , disponiendo:

(...)

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

Se indica, que la obra que se señala en el literal (d) del Artículo 2 del proyecto de ley ya mencionado, está a cargo del municipio en el cual se localiza Yerbabuena y por esta razón la disposición del presente proyecto de ley desconocería lo preceptuado por la ley 715 , orgánica de competencias, lo que atentaría contra nuestro orden constitucional y legal, y por ende, generaría un vicio de inconstitucionalidad que generaría su declaratoria de inexequibilidad.

V. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

1. Informe de la Cámara de Representantes

El Presidente de la Cámara de Representantes designó como ponentes del informe sobre las objeciones a los representantes Zulema Jattin y Armando Amaya Alvarez el cual fue considerado y aprobado por aquella el 15 de Junio de 2004 (Fls 4 - 18 Cuaderno 1) según consta en el acta de plenaria 111 de junio 15 de 2004, publicada en la Gaceta del Congreso No 392 de 2004. En él se consideran infundadas las objeciones, con fundamento en las siguientes razones:

Se afirma , que la autorización para que el gobierno nacional realice la “ construcción de una carretera de acceso a la sede de Yerbabuena , la cual debe quedar totalmente pavimentada” es jurídicamente viable , ya que según el numeral segundo de la escritura pública 3761 de fecha 22 de julio de 1955 de la Notaría cuarta del circuito de Bogotá , se establece como lindero por el “ Noreste... la carretera central del norte “ , o sea, que los predios de la sede de Yerbabuena del Instituto Caro y Cuervo se extienden hasta el carreteable denominado “ autopista norte “ , de lo cual se deduce que la construcción de la carretera mencionada en el proyecto de ley, se va a realizar dentro de los predios del Instituto, y no en los terrenos del

municipio de Chía.

Por otra parte y para sustentar lo anterior, se indica, la oficina de instrumentos públicos de Bogotá, expidió el certificado de tradición y libertad número 177544-131 , y matrícula inmobiliaria : 5 ON- 20058513, donde aparece la descripción de la cabida y los linderos de la sede de Yerbabuena del Instituto Caro y Cuervo de la siguiente manera:

“LOTE DE TERRENO CON UNA EXTENSIÓN SUPERFICIARIA DE 32 FANEGADAS CON 8.013.19 V2 , COMPRENDIDO DENTRO DE LOS SIGUIENTES LINDEROS GENERALES: POR EL NOROESTE , CON LA HACIENDA LA MANA DE PAULINA LOPEZ DE URIBE Y SOFIA LOPEZ PUMAREJO, POR EL SURESTE, CON TERRENOS DE “ EL RINCÓN “ , DEL SEÑOR EMILIO ROYO , HOY PREDIO SANTA FE DE PROPIEDAD DEL INSTITUTO HIJAS DE MARIA RELIGIOSAS ESCOLAPIAS, POR EL SUROESTE, CON LA FINCA SANTA FE DE PROPIEDAD DEL MISMO INSTITUTO HIJAS DE MARIA RELIGIOSAS ESCOLAPIAS Y CON LA FINCA LA MARTA , DE GERARD REICHEL DOLMATOFF HOY DE JAIME PARRA FRANCO Y POR EL NORESTE , CON LA CARRETERA CENTRAL DEL NORTE... “

Se afirma en conclusión, que el proyecto de ley número 109 de 2002 Cámara y 223 de 2003 Senado , no vulnera la jerarquía normativa de la ley orgánica 715 de 2001 , por no tener competencia el municipio de Chía para realizar la construcción de la carretera citada en el literal (d) del artículo 2 del proyecto, razón por la cual no está quebrantando el contenido del artículo 151 de la Constitución Política.

2. Informe del Senado de la República

El Presidente del Senado de la República nombró como ponentes del informe sobre las objeciones a los senadores Carlos Moreno de Caro y Camilo Sánchez, el cual fue considerado y aprobado por dicha corporación el 9 de Junio de 2004 (Fls. 19-32 Cuaderno 1) según consta en el Acta No 50 publicada en la Gaceta del Congreso No 359 de 2004. En él se consideran infundadas las objeciones, con base en los mismos planteamientos esbozados por la Cámara de Representantes.

VI. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el 23 de

Agosto de 2004 (Fl. 156 Cuaderno 1), por el término previsto en el Art. 32 del Decreto 2067 de 1991, el cual venció sin que se presentaran defensas o impugnaciones. (Fl. 157 Cuaderno 1)

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado el 20 de Agosto de 2004, el Procurador General de la Nación rindió concepto y pidió a la Corte Constitucional que declare infundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, que hace referencia a la supuesta violación del artículo 151 de la Constitución Política.

El concepto se sustenta en las siguientes consideraciones:

Se afirma que el problema jurídico a determinar es si el proyecto de ley objetado vulnera la supremacía que tiene la Ley Orgánica 715 de 2001, establecida en el artículo 151 constitucional.

Se menciona que el proyecto de ley objetado, al autorizar al Gobierno Nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación correspondiente a las próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de una nueva carretera de acceso a la sede de Yerbabuena del Instituto Caro y Cuervo, no vulnera lo dispuesto por el artículo 76, numeral 76.4.1, de la Ley 715 de 2001, ni el artículo 151 superior, puesto que tal obra debe ser financiada por la Nación, dado que su finalidad es dotar a un ente del orden nacional de la vía de ingreso al mismo.

Según el Gobierno Nacional, señala el Señor Procurador General de la Nación, la construcción de la nueva carretera de acceso a la sede de Yerbabuena del Instituto Caro y Cuervo corresponde al Municipio donde se localiza tal instituto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, artículo 76, numeral, 76.4.1, que establece la competencia de esas entidades territoriales en materia de transporte, luego no es posible, sin vulnerar la citada ley y el artículo 151 superior, que el legislador a través de una ley ordinaria autorice al gobierno para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la realización de tal obra.

Indica el Ministerio Público que el Instituto Caro y Cuervo, creado por la Ley 5 de 1942, es un

establecimiento público del orden nacional, una de cuyas sedes es la de Yerbabuena, ubicada en el Municipio de Chía – Cundinamarca.

En este orden, mal podría afirmarse que por el hecho de estar ubicada físicamente dentro de su jurisdicción la sede de un instituto de tal naturaleza, es al municipio a quien le corresponde financiar una obra destinada y concebida para ella y no para la entidad territorial.

Con tal afirmación, se expresa , se olvida que la construcción de la obra pública ordenada mediante el proyecto de ley objetado está adscrita a un bien inmueble que pertenece a la Nación, como se desprende claramente del texto de dicho proyecto en donde se prevé que tal obra tendrá como función, en términos propiamente viales, la de facilitar el acceso al instituto que es un establecimiento del orden nacional.

Es más la colindancia del Instituto Caro y Cuervo con una vía pública nacional, como es la carretera Central del Norte, circunstancia ésta plenamente demostrada por el Congreso de la República al hacer referencia al certificado de libertad y tradición del predio en el cual está ubicado el instituto permite inferir que la obra en cuestión es, además de su finalidad, una obra de carácter nacional, toda vez que puede ser considerada, por la circunstancia aquí invocada como una obra de infraestructura complementaria de una vía de carácter nacional.

Se afirma por el Señor Procurador General de la Nación que la aseveración realizada por parte del Señor Presidente de la República en las objeciones con respecto a la vulneración del artículo 76, numeral 76.4.1, de la Ley 715 de 2001, no se toma en cuenta que en estricto sentido la decisión del legislador no afecta la materia regulada en la norma orgánica presuntamente violada. Veamos porque:

La norma orgánica que según dichas objeciones fue desconocida por el legislador establece que en materia de transporte corresponde a los municipios “construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean de propiedad del municipio (...)”, mientras que la obra, para cuya construcción se autorizó en este caso al Gobierno para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación las apropiaciones presupuestales no guarda una estrecha relación con la noción del transporte público y con las obras de infraestructura correspondientes, lo cual constituye la

específica materia regulada por la norma orgánica presuntamente vulnerada, pues se trata, se insiste, de una vía destinada específicamente a permitir el acceso de manera adecuada al Instituto Caro y Cuervo.

Con base en lo mencionado, el Ministerio Público, considera que no existe justificación para objetar por inconstitucional la autorización en comento, ya que el carácter nacional de la vía habida cuenta tanto de su finalidad como de su ubicación física es incuestionablemente de carácter nacional, por lo que asignarle al municipio la financiación de la misma no resulta pertinente en este caso.

Así las cosas, a juicio del señor Procurador General de la Nación, la objeción planteada por el Gobierno Nacional carece de fundamento, pues de manera alguna el proyecto acusado vulnera la Ley 715 de 2001, ni el artículo 151 superior, pues la construcción de la obra prevista en él debe ser financiada con recursos de la Nación y no del municipio donde debe realizarse físicamente.

En este orden de ideas, se concluye que son INFUNDADAS las objeciones del Ejecutivo al Proyecto de Ley No. 109 de 2002- Cámara y 223 de 2003- Senado, “Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo, rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras”.

Por tanto, se solicita a esta Corporación que declare la EXEQUIBILIDAD del mismo.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución, compete a esta corporación pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional a los proyectos de ley, por razones de inconstitucionalidad.

2. Término para formular las objeciones

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos. Dicho término debe computarse en días hábiles, con base en la regla general contenida en el Art. 62 de la Ley 4ª de 1913, que subrogó el Art.

70 del Código Civil, según la cual “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario (...)”, y de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación.

En el presente caso dicho término fue respetado, pues el proyecto de ley se compone de cinco (5) artículos, fue remitido para sanción presidencial por el Presidente de la Cámara de Representantes y recibido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia el 15 de Octubre de 2003 (Fl. 41 Cuaderno 1) y fue devuelto a éste por el Gobierno Nacional el 23 de Octubre del mismo año (Fl 33 Cuaderno 1).

3. Examen del contenido de las objeciones

Para realizar un análisis de fondo sobre el tema planteado en la presente objeción presidencial, entrará esta Corporación a estudiar en un primer término (I) si el Congreso de la República tenía la facultad para establecer un gasto público, en este caso la construcción de una nueva carretera y su pavimentación , para en un segundo término (II) determinar si la autorización para construir la mencionada carretera vulnera la ley 715 de 2001 y en consecuencia el artículo 151 de la Constitución Nacional.

I. Principio de Legalidad del Gasto Público

El gasto público es el empleo del dinero perteneciente al Estado por parte de la Administración pública .

Este tipo de gasto , para poder ser efectuado , debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley. Es de acá , precisamente, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativos al presupuesto, según los cuales “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”.¹

Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos que deba realizar el Estado ,

no sólo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo de control del ejecutivo.

Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 Constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, que afirma que no podrá hacerse ningún gasto público “que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los consejos distritales o municipales...”

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el presupuesto general de la nación.

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el gobierno Nacional. En efecto, la leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente.

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al gobierno nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo “(fl, 38)”, dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal (d) del artículo 2º objetada por el gobierno.

En conclusión, el Congreso estaba facultado para decretar dicho gasto, con base en el principio de legalidad del gasto público²; gasto éste que debe incorporarse al presupuesto

general de la Nación como lo determina el proyecto de ley, esto es entendida como autorización al Gobierno.

II. Posible vulneración del Artículo 151 de la Constitución Política , si se presentare la violación de la ley 715 de 2001.

Afirma el gobierno, se vulneran las competencias establecidas en la ley 715 de 2001, al decretar el Congreso un gasto público que corresponde al municipio en el cual se localiza Yerbabuena , y en consecuencia, se produciría una doble asignación presupuestal , no prevista en la ley ni en la Constitución.

Así las cosas, entra esta Corporación a establecer en primer lugar la naturaleza jurídica del Instituto Caro y Cuervo (A) y en segundo lugar, la competencia municipal en materia de transporte (B)

A. Naturaleza Jurídica del Instituto Caro y Cuervo

El Instituto Caro y Cuervo fue creado por la ley 5ª de 1942 . Dicho Instituto fue reorganizado por el Decreto 1993 de 1954 y adscrito como un establecimiento público del orden Nacional al Ministerio de Cultura, a través del Decreto 1746 de 2003, artículo 23.

Así las cosas, el Instituto aludido es un Establecimiento Público del orden Nacional, adscrito al Ministerio de Cultura.

B. Competencia Municipal en materia de Transporte

Según la ley 715 de 2001, artículo 76 numeral 4.1, los municipios son competentes en materia de transporte para “Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación. “

En este orden de ideas, siendo el Instituto Caro y Cuervo un establecimiento público del orden Nacional, no es competente el Municipio para efectuar las labores de construcción y pavimentación de la referida carretera, por tanto dicha competencia recae sobre la Nación.

En conclusión, al no vulnerarse la ley 715 de 2001 y en consecuencia tampoco el artículo 151 de la Constitución Política, encuentra esta Corte infundadas las objeciones realizadas por el Gobierno Nacional en relación al proyecto de ley 223 de 2003 Senado y 109 de 2002 Cámara de Representantes; razón por la cual declarará exequible el mencionado proyecto.

IX. DECISION

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

R E S U E L V E:

PRIMERO : Declarar INFUNDADA la objeción formulada por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley No. 223/03 Senado - 109/02 Cámara “ Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo . Rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras “ en consecuencia, se declara su EXEQUIBILIDAD .

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Presidente

CON ACLARACION DE VOTO

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-554 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

Referencia: expediente OP-079

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 223/03 Senado y 109/02 Cámara “Por el cual la nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años del Instituto Caro y Cuervo,

rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras”.

Magistrado Ponente:

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corte, me permito presentar aclaración de voto a la presente sentencia, en relación a que considero que la orden de gasto que da el Congreso al Gobierno es obligatoria, de conformidad con el numeral 11 del artículo 150 y los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público, en el sentido que las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley y que deben ser apropiadas por la ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, en mi opinión, el Congreso no sólo tiene la facultad de decretar el gasto público sino que esta ordenación del gasto público es de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Nacional. Esto se explica también a partir del principio de que es el Congreso el que tiene la iniciativa en materia de gasto público y sólo de manera excepcional tiene esta facultad el Gobierno, de lo contrario, en mi opinión, el cumplimiento de las leyes que ordenan el gasto público quedaría supeditado a la voluntad del gobernante de turno, lo cual no es permisible en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En conclusión, considero que de acuerdo con las disposiciones del ordenamiento superior es el Legislador el órgano que tiene primacía en el ámbito de la ordenación del gasto público, orden de gasto que es obligatoria para el Gobierno Nacional, lo cual es conforme con la Carta Política.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

2 Véase la Sentencia C- 307 de 2004 A.V. y S.V. Magistrados Jaime Araujo Rentería , Alfredo Beltrán S. y Clara Inés Vargas H.