

Sentencia C-617/12

OBJECION GUBERNAMENTAL A PROYECTO DE LEY SOBRE HOMENAJE A LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL INTELLECTUAL, LIBREPENSADOR Y ESCRITOR ANTIOQUEÑO MANUEL MEJIA VALLEJO-Infundada

Las objeciones gubernamentales planteadas son infundadas, puesto que (i) el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes es un fondo cuenta, que carece de carácter institucional y, por ende, no configura una modificación a la estructura nacional; (ii) el Fondo Mixto cumple con las finalidades intrínsecamente relacionadas con los objetivos misionales del Ministerio de Cultura, entidad encargada de su administración y (iii) no concurre una regla orgánica presupuestal que prescriba que los fondos especiales deban estar conformados exclusivamente con recursos del orden nacional, pudiéndose organizarlos con una financiación de índole mixta. A su vez, según las razones anotadas, esta opción legislativa es compatible con la plena vigencia de las competencias que en materia presupuestal, reconoce la Constitución a las entidades territoriales.

PROYECTO DE LEY SOBRE HOMENAJE A LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL INTELLECTUAL, LIBREPENSADOR Y ESCRITOR ANTIOQUEÑO MANUEL MEJIA VALLEJO-Contenido

VOTACION NOMINAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

PROYECTOS DE LEY APROBADOS POR EL CONGRESO-Término para formular las objeciones y su trámite en el Congreso

El artículo 166 C.P. establece reglas precisas en relación con los términos para la devolución con objeciones, por parte del Ejecutivo, de los proyectos de ley aprobados por el Congreso.

Al respecto, la norma constitucional señala que el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando el mismo no conste de más de veinte artículos. El término se extiende a diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta veinte días en el caso que sean más de cincuenta artículos.

Adicionalmente, la disposición en comento prevé que si transcurridos los términos indicados, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Por último, debe tenerse en cuenta que al tenor de la jurisprudencia constitucional, los términos en comento constan de días hábiles y completos, de forma que su contabilización debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Cumplimiento de exigencias constitucionales

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite en el Congreso de la República/OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Publicidad del informe/OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Anuncio previo de votación/OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Votación, quórum y mayorías

FONDO MIXTO NACIONAL DE PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES-Finalidad

EXIGENCIA DE AVAL GUBERNAMENTAL EN LAS INICIATIVAS QUE ASIGNAN FUNCIONES A LOS MINISTERIOS-Jurisprudencia constitucional

FONDOS CUENTA-Exigencias que la Constitución y las normas orgánicas disponen para su conformación y su exclusión de las materias que exigen iniciativa gubernamental

NORMAS LEGALES QUE REGULAN FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS-Reglas sobre el sometimiento a la reserva de iniciativa gubernamental prevista en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política

De manera general, las normas legales que regulan las funciones de los ministerios no están sometidas a la reserva de iniciativa gubernamental prevista en el artículo 150-7 C.P. Esta conclusión solo es predicable cuando (i) la asignación de funciones está precedida o incorpora la creación de una nueva entidad u estructura orgánica pública, inexistente en el arreglo institucional de la administración; o (ii) la función que asigna el legislador no guarda relación con los objetivos del ministerio respectivo.

FONDOS ESPECIALES-Jurisprudencia constitucional/FONDOS ESPECIALES-Naturaleza jurídica

FONDOS ESPECIALES-Modalidades

FONDOS ESPECIALES-Difieren de otras modalidades de afectación de recursos con naturaleza institucional como son los denominados fondos cuenta

FONDOS ENTIDAD-Creación

FONDOS MIXTOS DE PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES-Pertenecen a la categoría de los fondos entidad

FONDO MIXTO MANUEL MEJIA VALLEJO DE PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES-Naturaleza

ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CULTURA-Regulación

LEGISLADOR-Competencia para establecer rentas nacionales y fijar los gastos de la administración por iniciativa del Gobierno

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO-No prevé una regla de derecho según la cual los recursos que integran los fondos especiales deban ser exclusivamente de índole nacional

FONDO MIXTO MANUEL MEJIA VALLEJO DE PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES-Provisión de recursos de naturaleza pública

FONDO MIXTO MANUEL MEJIA VALLEJO DE PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES-Concurrencia de recursos de naturaleza territorial debe estar presidida de la decisión de la Asamblea Departamental y del Concejo Municipal de Medellín

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia de asignación de recursos a favor del Fondo, es una manifestación concreta a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios

para el ejercicio de sus funciones

Expediente: OG-140

Objeciones gubernamentales al proyecto de ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.”

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia, dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Registro de las objeciones presidenciales

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 10 de octubre de 2011, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley de la referencia, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 Superior, la Corte decida sobre su exequibilidad.

2. Texto del Proyecto de Ley Objetado

El texto del proyecto de ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, objetado parcialmente por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente:

Ley No. ____

“por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La República de Colombia honra y exalta la vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se vincula a la recuperación de memorias y raíces culturales colombianas por él impulsadas.

Artículo 2º. En memoria y honor permanente al nombre del ilustre escritor antioqueño

Manuel Mejía Vallejo y para dar testimonio ante la historia de la importancia y trascendencia de sus aportes de su vida y obra a la literatura colombiana e iberoamericana, durante el mes de julio de cada año se realizará en Medellín el Festival de Cosas Buenas y el Paseo Aire de Tango como actividades culturales y cívicas coordinadas por el Ministerio de Cultura, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía Metropolitana de Medellín en Convenio con la Fundación Manuel Mejía Vallejo, con el fin de exaltar su vida y obra como paradigma para las presentes y futuras generaciones de colombianos.

Artículo 3º. Decrétase el año 2010-2011 por parte del Ministerio de Cultura, como el Año en Homenaje a Manuel Mejía Vallejo para que concurren todos los recursos y logística necesarios para su conmemoración.

Artículo 4º. Autorízase el traslado del 5% de los recaudos que se obtengan por la Estampilla Procultura, creada por la Ley 397 de 1997 y modificada por la Ley 666 de 2001, en mandato de las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y los Acuerdos del Concejo de Medellín para garantizar el funcionamiento de todas las actividades programadas por la Fundación Manuel Mejía Vallejo y de manera especial las correspondientes al Festival de Cosas Buenas y el Paseo Aire de Tango.

Parágrafo. Corresponderá a la Contraloría General del departamento de Antioquia y a la Contraloría de Medellín, vigilar la correcta aplicación de los recursos recaudados por la Estampilla Procultura.

Artículo 5º. Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones, de la empresa Servicios Postales Nacionales S. A. y del Consejo Filatélico, apropiar y/o reasignar los recursos y determinar lo pertinente para la emisión de sellos postales - estampillas con la imagen del rostro y una frase del escritor Manuel Mejía Vallejo, dentro de la Serie de Personajes. El número de estampillas que se emitirán será determinado por la autoridad competente.

Artículo 6º. Encárguese a la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional por una parte y al Fondo Editorial de la Universidad de Antioquia por otra, en unión de otras instituciones educativas, la selección, recopilación y publicación de la obra de Manuel Mejía Vallejo.

Parágrafo. Los órganos de Gobierno de la Universidad de Antioquia y de las demás instituciones educativas que concurren a este objetivo, participarán facultativamente en las actividades de la conmemoración, en respeto a su autonomía.

Artículo 7º. Encárguese a Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC, a través del Fondo de Desarrollo de la Televisión (Ley 182 de 1995) la producción y emisión de un documental de treinta (30) minutos que recoja la vida y obra de Manuel Mejía Vallejo.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Televisión autorizará la emisión del mismo documental por todos los canales bajo su jurisdicción.

Artículo 8º. Encárguese al Ministerio de Cultura de la apropiación y reasignación de recursos y la logística necesarios para la divulgación de la obra y pensamiento de Manuel Mejía Vallejo en el Territorio Nacional y encárguese a la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de

Relaciones Exteriores el estudio para la posible inclusión de la obra de Manuel Mejía Vallejo y el Musical Aire de Tango, en la promoción cultural en el exterior durante el año 2010-2011 Año en Homenaje a Manuel Mejía Vallejo, en especial durante el mes de octubre Mes del Arte y del Artista Nacional (Ley 881 de 2004).

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional dispondrá de toda la orientación a la Fundación Manuel Mejía Vallejo para la formulación, presentación y estudios de proyectos dirigidos al Programa Nacional de Concertación, para fortalecer aún más la presencia cultural y literaria viva de Manuel Mejía Vallejo en el ámbito nacional e internacional.

Artículo 9°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que estos impliquen un aumento del presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 10. Para el cumplimiento de los fines consagrados en la presente ley, se autoriza al Gobierno Nacional para suscribir los convenios y contratos necesarios con las entidades del Orden Nacional, con el departamento de Antioquia, el municipio de Medellín y la Fundación Manuel Mejía Vallejo.

Artículo 11. Créase el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Cultura. El objeto del Fondo será aportar los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y permitir el funcionamiento de las actividades de la Fundación Manuel Mejía Vallejo.

Parágrafo 1°. Los recursos del Fondo Manuel Mejía Vallejo provendrán de los aportes que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación, en el Presupuesto del departamento de Antioquia, en el Presupuesto del Municipio de Medellín, así como por las inversiones y donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas, organismos de cooperación internacional y los demás ingresos que de acuerdo con la ley esté habilitado para recibir. El Fondo podrá recibir recursos de otras fuentes, de conformidad con lo que disponga el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. El Fondo estará bajo la administración de un Director, que será un servidor público en ejercicio del Ministerio de Cultura designado por el Ministro de Cultura. Los contratos que se celebren en relación con el Fondo se regirán por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación.

El Presidente del H. Senado de la República

Armando Benedetti Villaneda

El Secretario General del H. Senado de la República

Emilio Otero Dajud

El Presidente de la H. Cámara de Representantes

Carlos Alberto Zuluaga Díaz

El Secretario General de H. Cámara de Representantes

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

3. El trámite legislativo

3.1. El proyecto de ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.” fue presentado por el senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave. El mismo fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 748 del 19 de agosto de 2009.

3.2. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado fue designado como ponente al senador Velásquez Arroyave. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso n.º 915 del 17 de septiembre de 2009.

3.3. El proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión Cuarta del Senado, en la sesión del 28 de octubre de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 64 del 17 de marzo de 2010. Igualmente, el anuncio previo a la votación se encuentra en el Acta n.º 9 del 23 de septiembre de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 1264 del 9 de diciembre de 2009.

3.4. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó al senador Velásquez Arroyave. El informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 1.163 del 13 de noviembre de 2009.1

3.5. De acuerdo con lo certificado a la Corte por el Secretario General del Senado de la República,2 el proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el 14 de diciembre de 2009. La misma certificación hace constar que el proyecto fue anunciado en la sesión plenaria de la que da cuenta el Acta n.º 25 del 10 de diciembre mismo año.

3.6. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se designó como ponente al representante Augusto Posada Sánchez. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso n.º 197 del 12 de mayo de 2010.

3.7. El proyecto fue aprobado por la mencionada Comisión el 8 de junio de 2010, según se advierte en el Acta n.º 37 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 489 del 4 de agosto de 2010. El anuncio de esta actuación se surtió el 19 de mayo de 2010, según consta en el Acta n.º 36 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso antes citada.

3.8. Se designó nuevamente como ponente para segundo debate en la plenaria de la Cámara al representante Posada Sánchez. La ponencia para esa instancia del trámite legislativo fue publicada en la Gaceta del Congreso n.º 340 del 11 de junio de 2010.

3.9. El proyecto de ley fue aprobado en sesión plenaria de la Cámara del 16 de noviembre de 2010, según consta en el Acta n.º 31 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 8 del 27 de enero 2011. El anuncio de votación se llevó a cabo en la sesión del 9 de noviembre de 2010, como se verifica en el Acta n.º 30 de la misma fecha.

3.10. No se evidenciaron dentro del trámite legislativo discrepancias entre los textos aprobados por las plenarios del Senado y la Cámara de Representantes, de modo que no tuvo lugar el trámite de conciliación previsto en el artículo 161 C.P.

3.11. A través de oficio del 22 de noviembre de 2010, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 6 de diciembre del mismo año, el Secretario General del Senado remitió al Presidente de la República el proyecto de ley, junto con el expediente legislativo, para su correspondiente sanción.³

3.12. Mediante comunicación del 10 de diciembre de 2010, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República devolvió el proyecto de ley y el expediente legislativo al Secretario General del Senado, debido a que en ese expediente no reposaban los documentos "... que permitan al Presidente de la República realizar la revisión que le compete para decidir si objeta o sanciona el proyecto." Así, solicitó que se incluyeran "... dentro del expediente la totalidad de las Gacetas y Actas que permitan corroborar la realización de los anuncios de conformidad con el Artículo 160 de la Constitución Política, así como las respectivas aprobaciones al Proyecto de Ley, en primer y segundo debate en Cámara".⁴

3.13. Por intermedio de oficio del 18 de enero de 2011, radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia el 20 de enero de 2011, el Secretario General del Senado remitió nuevamente el proyecto de ley y sus antecedentes al Presidente de la República, para su correspondiente sanción.

3.14. A través de documento recibido en el Senado el 28 de enero de 2011 y suscrito por el Ministro del Interior y de Justicia, delegatario de funciones presidenciales,⁵ el Viceministro encargado de la cartera de Hacienda y Crédito Público, y la Ministra de Cultura, el Gobierno Nacional formuló objeción por inconstitucionalidad al artículo 11 del proyecto de ley.

3.15. Mediante escrito del 24 de agosto de 2011, el senador Juan Carlos Vélez Uribe y el representante Augusto Posada Sánchez, presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo.

3.16. El anterior informe fue considerado y aprobado por las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en sendas sesiones simultáneas, celebradas el 27 de septiembre de 2011.

3.15. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, el Presidente del Senado

de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

4. Objeción formulada por el Gobierno Nacional

A través de la comunicación del 28 de enero de 2011 antes mencionada, el Gobierno Nacional objetó por inconstitucional el artículo 11 del proyecto de ley de la referencia.

Consideró que esa norma, la cual crea el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes (en adelante el Fondo), es contraria a los artículos 150-7, 151 y 154 de la Constitución. Esto debido a que la disposición objetada modifica la estructura de la administración nacional y, a su vez, las previsiones de este tipo están sujetas a la exclusiva iniciativa gubernamental. Así, como en el caso planteado no se contó con el aval del Ejecutivo, se pretermitió la exigencia ordenada por los mencionados preceptos constitucionales.

Agrega que aunque la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado reiteradamente que los fondos cuenta sin personería jurídica no configuran modificaciones a la estructura de la administración nacional, la norma objetada sí lo hace, debido a que "... altera sustancialmente la estructura actual del Ministerio de Cultura." Ello debido a que en virtud de la misma disposición, el Fondo estará adscrito a dicho Ministerio y su administración estará a cargo de un director designado por el Ministro de Cultura.

De igual manera, indica que el precepto desconoce el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, compilatorio de la Ley Orgánica de Presupuesto. Esto debido a que a pesar que dicha norma señala que los fondos especiales, en sus dos modalidades, deben constituirse para administrar recursos del orden nacional, en el caso analizado "... los recursos del Fondo Manuel Mejía Vallejo provendrán de diversas fuentes, es decir, que tendrá recursos de carácter nacional y territorial (...) la disposición comentada establece como ingresos del Fondo los aportes que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación, en el Presupuesto del Municipio de Medellín, así como por las inversiones y donaciones efectuadas por personas naturales o jurídicas, organismos de cooperación internacional, entre otros. || En consecuencia, si las entidades territoriales desean crear un fondo cuenta para administrar recursos que se destinarán al fomento o apoyo a la Cultura, como es el caso de la Fundación Manuel Mejía Vallejo, podrán hacerlo, pero deberán dentro de sus presupuestos seguir las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial (Artículo 109 Estatuto Orgánico del Presupuesto). Por último, para sustentar esta objeción, señala que la jurisprudencia constitucional ha considerado que del artículo 151 C.P. se deriva un deber de sujeción de las normas ordinarias a la legislación orgánica, lo que justifica la acusación por desconocimiento de las reglas orgánicas sobre presupuesto.

5. Insistencia del Congreso de la República

El Congreso de la República insistió en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones gubernamentales. Indica el informe aprobado por las plenarias que, contrario a lo considerado por el Ejecutivo, la norma objetada no modifica la estructura de la administración nacional, sino que se restringe a adscribir al Fondo al Ministerio de Cultura, como órgano rector de esa materia. Señala que esa conclusión se comprueba al observar que "... mediante este proyecto de ley en ningún momento se pretende ni ordena la creación

de nuevos empleos o modificación de la planta de personal de ninguna entidad del Estado, ni altera la estructura de la administración pública, por lo cual no se requiere de la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, ni su aval, respetando así el fuero Presidencial en estas materias.”

El Congreso hace énfasis en que, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley 397 de 1997 y el Decreto 1493 de 1998, el Ministerio de Cultura está habilitado para participar en la creación de fondos mixtos para la promoción cultural, así como para realizar aportes y celebrar convenios de fomento y promoción de las artes y la cultura con dichos fondos. Esto al punto que con base en las mismas normas, en las juntas directivas de dichos fondos mixtos tiene asiento un representante del Ministerio de Cultura. Por ende, “... es evidente que el Ministerio de Cultura se encuentra en el pleno ejercicio de sus facultades para crear fondos especializados en su materia, garantizando y promoviendo la Cultura y el patrimonio cultural, mediante la dirección del mismo, como en efecto ocurre, sin necesidad de que se creen previamente los empleos por parte del ente legislador.”

En una segunda parte de su exposición, el informe hace un extenso análisis acerca del cumplimiento, por parte del proyecto de ley, de las normas orgánicas sobre impacto fiscal de las medidas contenidas en dicha iniciativa. Así, hace referencia a una serie de documentos, provenientes principalmente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al igual que del Ministerio de Cultura, que en criterio de los congresistas demuestran que el Gobierno Nacional avaló las implicaciones fiscales de la iniciativa, entre ellas la concurrencia de aportes presupuestales de la Nación y de las entidades territoriales allí indicadas.

6. Intervención ciudadana

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 24 de octubre de 2011 el magistrado sustanciador ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres (3) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el día 25 de octubre del mismo año.

Dentro del término de fijación no se recibieron intervenciones.

7. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que se declare fundadas las objeciones formuladas.

El Ministerio Público parte de advertir que en materia de gasto público, la Constitución hace un reparto de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, que deben actuar de manera coordinada. El Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso. A su vez, el Congreso debe contar con la anuencia del Gobierno para que se incorporen los gastos decretados en el presupuesto, siempre y cuando sean consecuentes con el plan de desarrollo, como lo prevé el artículo 346 C.P. Por lo tanto, al Ejecutivo le corresponde elaborar el presupuesto de gastos. Para hacerlo debe considerar las

necesidades sociales, los recursos disponibles y las exigencias del plan de desarrollo. A su vez, al Congreso de la República le corresponde estudiar el presupuesto, modificarlo y aprobarlo. En este contexto, el Congreso no puede decretar un gasto público como un mandato imperativo al Ejecutivo, sino fijarlo como un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la correspondiente partida en la ley de presupuesto. Por ello, para la Vista Fiscal es razonable la previsión contenida en el artículo 154 C.P., en el sentido que son de reserva de iniciativa gubernamental los proyectos de ley que impliquen gasto público o creen fondos que se nutran de recursos públicos del orden nacional.

Llevados estos argumentos al caso concreto, se tiene que dentro de los recursos con los cuales contará el Fondo, se encuentran los aportes que se le asignen en el presupuesto general de la Nación, y que la administración de dicho Fondo estará a cargo de un Director, "que será un servidor público en ejercicio del Ministerio de Cultura designado por el Ministro de Cultura". Para el Procurador General, de estas premisas no puede asumirse, como lo hace el Congreso de la República, que esta circunstancia es equiparable a la prevista en el Decreto 1493 de 2003, que se refiere a la participación de un representante del Ministerio de Cultura en la Junta Directiva de los fondos regulados en este decreto. Esto debido a que hay una clara diferencia entre ser administrador y ser un representante dentro de una junta directiva. En el primer caso, las competencias, funciones y toma de decisiones corresponden de manera exclusiva al individuo, con la correlativa responsabilidad. El miembro de una junta directiva tiene competencias, funciones y responsabilidades diferentes, pues hace parte de un cuerpo colegiado, cuya tarea es distinta a la del administrador. De otra parte, la carga de trabajo que corresponde a un administrador, dista mucho de la de un miembro de una junta directiva.

Lo anterior permite advertir que el proyecto implica, en realidad, una modificación en la estructura orgánica del Ministerio de Cultura, que debe disponer en su planta de personal de un servidor público con las calidades necesarias para administrar el Fondo, pero que, por razón de su oficio, no podría asumir otras ocupaciones o tareas. Así las cosas, como lo señala la objeción gubernamental, existe una relación entre esta circunstancia y la estabilidad presupuestal del Estado.

Agrega que a pesar que el Congreso se encuentra constitucionalmente habilitado para, bajo su exclusiva iniciativa, promulgar una ley que reconozca las calidades del escritor Mejía Vallejo y, en ese marco, prever diversas actividades culturales sobre su labor artística, ello no implica que esa competencia se extienda hasta la disposición de creación de un Fondo, que se nutrirá de recursos del tesoro nacional, bajo la administración de un servidor público del Ministerio de Cultura, en el contexto que se acaba de precisar. Una actuación de ese carácter debe contar con el aval del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y en el proceso de formación del proyecto de ley. En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 11 del proyecto de ley vulnera lo previsto en la Constitución sobre iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Finaliza el concepto de la Vista Fiscal advirtiendo que los documentos relativos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a los que se alude en el expediente legislativo, corresponden a fechas anteriores a la presentación del proyecto de ley bajo estudio. Esto se debe a que tales documentos se produjeron en relación con el trámite del Proyecto de Ley 212 de 2007

Senado, que no fue aprobado. Por lo tanto, asumir que la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite legislativo de un proyecto de ley diferente, así su materia sea afín a uno posterior, es suficiente para cumplir con la exigencia prevista en el artículo 154 C.P., es desacertado puesto que no cumple con dicha exigencia constitucional.

II. TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE

3.1. Una vez recibido el expediente en esta Corporación y ante la necesidad de contar con elementos de juicio sobre el trámite legislativo de las objeciones presidenciales, el Magistrado Sustanciador solicitó a los Secretarios Generales de las Cámaras que enviaran la información pertinente. Dichos funcionarios indicaron que las actas en que constaba el trámite de las objeciones, en especial en las que se hizo el anuncio previo y se procedió a la discusión y votación del informe de objeciones, no habían sido publicadas en la Gaceta del Congreso.

Visto lo anterior y habida consideración del carácter imprescindible de este material probatorio para resolver acerca de la constitucionalidad del asunto de la referencia, la Sala Plena, a través de Auto 235 del 1º de noviembre de 2011, se abstuvo de decidir hasta tanto no fueran allegados los documentos mencionados y el magistrado sustanciador verificara que las pruebas fueran aportadas debidamente. En cumplimiento de lo ordenado por la Corte, fueron enviadas las Gacetas del Congreso correspondientes.

3.2. Luego de la revisión del trámite de aprobación de las objeciones, la Sala encontró que se había incurrido en un vicio de procedimiento subsanable, consistente en la omisión de la votación nominal y pública del informe de objeciones, durante su aprobación por parte de las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes. Por ende, mediante Auto 032 del 16 de febrero de 2012, la Sala ordenó “DEVOLVER el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsane el vicio de trámite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales, en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, respecto del proyecto de ley n.º 90/09 Senado – 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.” || Para el cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República tiene un plazo legal que culmina el 20 de junio de 2012, fecha en la que culmina la presente legislatura.”. Igualmente, la Sala determinó que una vez se subsanara el defecto observado, el Presidente del Congreso debía remitir ante la Corte el proyecto de ley mencionado en el numeral anterior, acompañado del expediente legislativo correspondiente, a fin de que esta Corporación resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno Nacional formuló respecto del referido proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política.

En cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada decisión, y a través de comunicación radicada en la Secretaría General de la Corte el 8 de mayo de 2012, el Secretario General del Senado de la República, según las instrucciones dadas para el efecto por el Presidente del Congreso, remitió a la Corte el expediente legislativo correspondiente al asunto de la referencia “... debidamente subsanado por el Congreso de la República, el vicio referido en el Auto en comento, y de esta manera continúe con su trámite correspondiente.”⁶

Para el efecto, fueron incluidos sendos informes de sustanciación sobre la actuación mencionada. El primero, suscrito por el Secretario General del Senado de la República, hace constar que en la sesión plenaria de esa corporación del 25 de abril de 2012 fue considerado y aprobado el informe de objeciones al proyecto de ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, procediéndose a votación nominal, contenida en el Acta n.º 40 de la misma fecha. Agrega que el anuncio de la votación se efectuó en la sesión plenaria del 24 de abril del mismo año, contenida en el Acta n.º 39.7

De manera similar, el informe de sustanciación del 3 de mayo de 2012, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, indica que en dicha fecha fue considerado y aprobado el informe de objeciones materia de estudio, en cumplimiento del Auto 032/12, para lo cual "... con el quórum decisorio requerido se procedió a dar lectura del informe publicado en la Gaceta del Congreso No. 692 de 2011, e impartir su correspondiente aprobación con votación nominal. Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 121 de mayo 3 de 2012, previo su anuncio en Sesión Plenaria el día 2 de mayo de 2012, según Acta de Sesión Plenaria No. 120."8

Sin embargo, la Corte encontró que la información antes descrita no fue soportada con las Gacetas del Congreso contentivas de las actas que dieran cuenta del trámite de subsanación en cada una de las plenarias. Por ende, mediante Auto 103 del 16 de mayo de 2012, se abstuvo nuevamente de decidir y ordenó a los Secretarios Generales de ambas cámaras que remitieran la documentación mencionada. Este requerimiento fue cumplido mediante comunicaciones del 25 de junio y del 30 de julio de 2012, enviadas por Secretario General de la Cámara de Representantes y por escrito radicado ante la Corte el 25 de junio de 2012, por parte del Secretario General del Senado de la República. El contenido de las Gacetas del Congreso remitidas será objeto de análisis en apartado ulterior de esta decisión.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

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

El término para formular las objeciones y su trámite en el Congreso de la República

2. El artículo 166 C.P. establece reglas precisas en relación con los términos para la devolución con objeciones, por parte del Ejecutivo, de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Al respecto, la norma constitucional señala que el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando el mismo no conste de más de veinte artículos. El término se extiende a diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta veinte días en el caso que sean más de cincuenta artículos. Adicionalmente, la disposición en comento prevé que si transcurridos los términos indicados, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Por último, debe tenerse en cuenta que al tenor de la jurisprudencia constitucional,⁹ los términos en comento constan de días hábiles y completos, de forma que su contabilización debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el

proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

En el presente caso se advierte que mediante oficio del 18 de enero de 2011, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 20, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción. Del mismo modo, el proyecto de ley fue devuelto con objeciones de inconstitucionalidad, el 28 de enero de 2011, documento radicado en el Congreso el mismo día.

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley contiene doce artículos, motivo por el cual el término aplicable era de seis días, las objeciones fueron presentadas dentro del plazo previsto en la Carta Política.

Con todo, también debe explicarse que esa contabilización de términos no resulta afectada por el hecho que, en un primer momento, la Secretaría Jurídica de la Presidencia haya devuelto el expediente legislativo ante la ausencia de documentos necesarios para que el Gobierno pudiera definir si objetaba o no la iniciativa correspondiente. Para la Corte no es razonable que se imponga al Ejecutivo la obligación de adoptar una decisión propia de sus funciones constitucionales, sin contar con la información necesaria para ello. En este caso, resulta aplicable *mutatis mutandis* la regla jurisprudencial fijada por la Corte, en el sentido que aunque la Constitución determina un término de seis días para que este Tribunal se pronuncie sobre la insistencia del Congreso en la sanción de un proyecto objetado por inconstitucionalidad, ello no es incompatible con la posibilidad que la Sala se abstenga de adoptar la decisión correspondiente, en los casos que el Congreso no aporta la totalidad de los documentos necesarios e imprescindibles para adoptar la decisión judicial.¹⁰ Similares condiciones son predicables respecto del Gobierno, cuando el Congreso omite suministrar el expediente legislativo con la documentación requerida para que el Presidente proceda a ejercer, si así lo considera necesario, la competencia que le otorga el artículo 166 C.P.

3. Una vez devuelto el proyecto de ley con objeciones, se presentó ponencia conjunta de rechazo a las mismas e insistencia en el proyecto, la cual fue considerada y aprobada por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

3.1. Para el caso específico del Senado de la República, el informe de objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 682 del 14 de septiembre de 2011.¹¹

En relación con el anuncio previo, en el Acta No. 10, correspondiente a la sesión plenaria del Senado celebrada el 20 de septiembre de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 831 del 4 de noviembre de 2011 se lee lo siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán para la próxima sesión.

Señor Presidente los proyectos para la próxima Sesión son los siguientes:

Con informe de Conciliación (sic):

Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se dictan otras disposiciones y efectos en su honor.

(...)

Están leídos y anunciados los proyectos para la próxima sesión señor Presidente.”¹²

Del mismo modo, al finalizar la sesión, en la misma Acta se anota:

“Siendo las 11:59, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo martes 27 de septiembre de 2011, a las 3:00 p. m.”¹³

Así, en el Acta No. 11, correspondiente a la sesión plenaria del Senado del 27 de septiembre de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 832 del 4 de noviembre de 2011, se observa que el informe fue sometido a discusión y posterior aprobación. El aparte correspondiente del Acta indica lo siguiente:

“V

Objeciones del señor Presidente de la República, a proyectos aprobados por el Congreso

Con informe de Comisión

Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, 170 de 2010 Cámara, por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe de Objeción del Orden del Día.

Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se dictan otras disposiciones y efectos en su honor.

Por Secretaría se da lectura al informe para segundo debate presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar las Objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se dictan otras disposiciones y efectos en su honor.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el Informe en el cual se declaran infundadas las Objeciones presentadas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.”¹⁴

3.2. En lo que tiene que ver con la Cámara de Representantes, el informe de objeciones gubernamentales fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 692 del 19 de septiembre de 2011.¹⁵ Respecto del anuncio previo a esa votación, dicha actuación tuvo lugar en la sesión

plenaria de la Cámara del 20 de septiembre de 2011, publicada en la Acta No. 90 de la misma fecha, contenida su vez en la Gaceta del Congreso n.º 1005 del 23 de diciembre de 2011. En dicho documento se lee al respecto lo siguiente.

“Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:

Señor Secretario sírvase leer, o anunciar Proyectos.

Señor Secretario, por lo consiguiente cierre la votación, lea Proyectos, anunciamos el voto positivo del doctor Didier, y anuncie Proyectos para el día de mañana, convocamos la sesión para las 2:00 de la tarde.

Se aplazó el debate de Control Político.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

El doctor Didier Burgos, vota Sí.

Se anuncian Proyectos para la Sesión de mañana.

Se cierra la votación, señor Presidente, la Secretaría le informa que se ha desintegrado el quórum decisorio.

Señora Subsecretaria sírvase anunciar proyectos.

Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Se anuncian los siguientes Proyectos para la Sesión Plenaria del día 21 de septiembre del 2011 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de ley o Actos Legislativos.

Informe Objeciones Presidenciales:

Proyecto de ley 259 de 2009 Cámara, 090 de 2009 Senado, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.

(...)

Señor Presidente, han sido anunciados los Proyectos de ley para la Sesión del día mañana 21 de septiembre o para la siguiente Sesión Plenaria, en la cual se debatan Proyectos de ley o Actos Legislativos, de acuerdo Acto Legislativo 1 de julio 3 del 2003 en su artículo 8°.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Ya fueron anunciados los Proyectos señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:

Convocamos para mañana a las 2:00 de la tarde, señor Secretario.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Muy bien señor Presidente, así se hará por Secretaría.”¹⁶

La discusión y aprobación del informe de objeciones en la Cámara de Representantes fue verificado en la sesión plenaria del 27 de septiembre de 2011, contenida en el Acta n.º 91 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.º 1006 del 23 de diciembre de 2011.

El aparte respectivo del Acta es el siguiente:

“Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Avancemos en el tercer punto del orden del día, que habla del informe de objeciones presidenciales.

La Secretaría General informa doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual librepensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se decretan disposiciones y efectos en su honor.

Termina este informe con la siguiente proposición.

Solicitamos a los honorables Representantes y Senadores rechazar las objeciones presentadas por la Presidencia de la República e insistir en la constitucionalidad del Proyecto de ley 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual librepensador escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo y se dictan disposiciones y efectos en su honor. Está el informe correspondiente sobre esta objeción por inconstitucionalidad.

Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Está en consideración el informe de objeciones presidenciales, anuncio que se va a cerrar la discusión, está cerrada ¿Aprueban el informe?

La Secretaría General informa doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado.

Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Siguiente punto, señor Secretario”¹⁷

Igualmente, debe señalarse que el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó, a solicitud de la Corte, que el informe de objeciones gubernamentales fue aprobado en la sesión mencionada, y que la votación efectuada se dio “por unanimidad”.¹⁸

3.3. A partir de la información antes reseñada, la Sala encuentra que el proceso legislativo aplicado a la aprobación del informe de objeciones gubernamentales, cumplió con los requisitos constitucionales. Esta conclusión se soporta en las siguientes comprobaciones de

índole fáctica:

3.3.1. Publicidad del informe de objeciones gubernamentales

El artículo 157-1 C.P., con el fin de salvaguardar el principio de publicidad en el trámite legislativo, obliga a que todo proyecto de ley deba ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva. Este requisito constitucional es adecuadamente cumplido en el asunto de la referencia. Para el caso del Senado de la República el informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 682 del 14 de septiembre de 2011 y el debate y votación de ese documento tuvo lugar en la sesión plenaria del 27 de septiembre del mismo año. A su vez, frente a la Cámara de Representantes, el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 692 del 19 de septiembre de 2011 y la discusión y votación del mismo tuvo lugar el 27 de septiembre del mismo año.

3.3.2. Anuncio previo a la votación

El artículo 160 de la Carta Política prescribe que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella a que haya sido previamente anunciado. Esta prescripción es acatada en el procedimiento legislativo analizado, según se observa de las pruebas recopiladas en este trámite.

El anuncio de votación en la plenaria del Senado de la República se hizo para una fecha determinada, esto es, el 27 de septiembre de 2011. Esto debido a que si bien en la sesión respectiva se indicó que el anuncio de proyectos se realizaba para la “próxima sesión”, finalizada esa plenaria se expresó por la mesa directiva que esa convocatoria se realizaba para dicho día 27, fecha en la que efectivamente se sometió a aprobación el informe de objeciones gubernamentales. Por lo tanto, se cumplió con el canon constitucional mencionado.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el anuncio en la Cámara de Representantes, se tiene que se hizo tanto para una fecha determinada como determinable. En efecto, en la sesión del 20 de septiembre de 2011 se anunció la aprobación de informe para la sesión plenaria del día 21, “... o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyecto de Ley o Actos Legislativos”. Con todo, el informe no fue aprobado en dicha fecha, sino en la sesión plenaria del 27 de septiembre de 2011, la cual fue la siguiente convocatoria de la Cámara, como se evidencia de la numeración consecutiva de las actas correspondientes.

Esta particularidad del trámite, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, no configura el desconocimiento del artículo 160 C.P. Esto debido a que, de conformidad con la norma superior, el anuncio de votación se hizo en la sesión plenaria inmediatamente anterior a la cual se aprobó el informe de objeciones, votación que fue anunciada mediante una fórmula suficientemente determinable, como es “próxima sesión”. Sobre este particular y un caso análogo, la Corte ha señalado que “...no existe una fórmula sacramental para cumplir con lo ordenado por el inciso final del artículo 160 de la C.P., el empleo de los términos “anunciar” y “anuncios”, así como el contexto en que aparecen inscritos los términos permite inferir que se trata de dar a conocer en sesión previa, a los parlamentarios, los proyectos que serán discutidos y eventualmente aprobados en la siguiente sesión. Si bien la convocatoria

se hace expresamente, en dos oportunidades, para “mañana”, lo cierto es que del consecutivo de actas se puede deducir que entre la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2008 y la llevada a cabo el 7 de octubre de 2008, la Comisión Primera del Senado no sesionó. De ahí que cobre relevancia la expresión utilizada por el Secretario, en el sentido de que: “están hechos los anuncios de los proyectos de ley, en forma reglamentaria, para la próxima sesión de la Comisión Segunda del Senado” (negritas fuera del texto original).”¹⁹

En consecuencia, la Sala concluye que el requisito de anuncio previo de la votación del informe de objeciones fue cumplido en el asunto de la referencia. Con todo, también observa la Corte que el procedimiento de anuncio previo fue reiterado debido a la subsanación del trámite legislativo, ordenado por el Pleno mediante auto A-032 del 16 de febrero de 2012.

Por ende, al hacerse referencia a ese trámite subsanatorio se analizará el cumplimiento del requisito de anuncio previo en esa instancia del procedimiento legislativo.

3.3.3. Votación, quórum y mayorías

La Corte observa que la votación del informe de objeciones gubernamentales contó con el quórum necesario para el efecto, como se colige de las actas correspondientes. Con todo, como se explicó en los antecedentes de esta sentencia, se encontró que en el acto específico de votación había incurrido en un vicio de procedimiento, consistente en el desconocimiento de lo previsto en el artículo 133 C.P., en cuanto ordena, como regla general, que las votaciones se realicen de manera nominal y pública. Fue por ello que la Sala, mediante auto A-032 del 16 de febrero de 2012, ordenó “DEVOLVER el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsane el vicio de trámite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales, en las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes.”

Como consecuencia de lo anterior, el Secretario General del Senado de la República remitió la Gaceta del Congreso 276 de 2012, contentiva del Acta de Plenaria n.º 39 del 24 de abril de 2012, en la que se efectuó nuevamente el anuncio previo de la votación del informe de objeciones presidenciales, esta vez en el marco del trámite subsanatorio, actuación adelantada del modo siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán para la próxima sesión.

Sí, señor Presidente. El siguiente punto que no genera discusión ni necesita aprobación, solo anunciar, es el anuncio de proyectos para discutir y votar en la sesión próxima de la plenaria del Senado de la República.

(...)

Proyectos con corrección vicios de trámite

. Proyecto de ley 54 de 2010 Senado, 170 de 2010 Cámara, por la cual se implementa el retén social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

. Proyecto de ley 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por el cual se rinde homenaje a

la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.

Senadora Dilian, ya quedó anunciado su proyecto para corrección del vicio de trámites.

Señor Presidente, honorables Senadores, son los proyectos de Ley para discutir y votar en la siguiente sesión plenaria del Senado de la República. La Secretaría informa que se ha constituido el quórum para decidir; señor Presidente, entonces someta a consideración el orden del día para proseguir.”²⁰

Igualmente, al finalizar la plenaria fue convocada la próxima sesión, del siguiente modo:

“Siendo las 11:40 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 25 de abril de 2012, a las 3:30 p.m.”²¹

Verificada la información remitida, la Corte concluye que el anuncio previo fue realizado con sujeción a las reglas descritas en el fundamento jurídico anterior.

A su vez, el Secretario General del Senado envió a la Corte la Gaceta del Congreso 277 de 2012, en la que fue publicada el Acta de Plenaria n.º 40 del 25 de abril de 2012, sesión en la que nuevamente se sometió a aprobación el informe de objeciones gubernamentales. Al respecto, se lee en el acta lo siguiente:

“Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor Antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se decretan disposiciones y efectos en su honor.

El Secretario del Senado, doctor Emilio Otero Dajud, informa lo siguiente:

Secretario:

Sí señor Presidente, este es un tema nuevo que me gustaría le pusieran atención los Senadores porque lo que hizo la Corte fue devolver un par de proyectos, unas objeciones que se tramitaron mal en el Senado y en la Cámara por no haber sido votados, nominal y electrónicamente, porque este tema no estaba excluido en la ley que modificó la votación ordinaria en la Ley 5ª.

¿Cuál es el vicio que se va a corregir?, solamente la votación, entonces votarlo electrónicamente ya está abierto el registro señor Presidente, proceder a votarlo positiva o negativamente, por tratarse de objeciones, se requieren 51 votos negativos o positivos para corregir este vicio, 51, el quórum es de 100, la mitad más uno son 51, hay 2 sillas vacías Senadores.

Se está corrigiendo un vicio, es votar un informe de objeciones que se votó mal y la Corte lo devolvió, entonces es votar positiva o negativamente el informe de objeciones, cuando se votó había sido votado positivamente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe en el cual se declaran infundadas las Objeciones presentadas por el Ejecutivo y, cerrada su discusión abre la

votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia indica a la Secretaría cerrar el registro, e informar el resultado.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 51

Total: 51 Votos

Votación nominal al informe de objeciones del Proyecto de ley número 90 de 2009 senado, 259 de 2009 Cámara

por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor Antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se decretan disposiciones y efectos en su honor.

Honorables senadores por el Sí

Andrade Serrano Hernán Francisco

Avirama Avirama Marco Aníbal

Baena López Carlos Alberto

Ballesteros Bernier Jorge Eliécer

Barriga Peñaranda Carlos Emiro

Besaile Fayad Musa

Carlosama López Germán Bernardo

Casado de López Arleth Patricia

Cepeda Sarabia Efraín José

Char Abdala Fuad Ricardo

Córdoba Suárez Juan de Jesús

Corzo Román Juan Manuel

Cristo Bustos Juan Fernando

Cuéllar Bastidas Parmenio

Delgado Ruiz Edinson

Duque García Luis Fernando

Durán Barrera Jaime Enrique
Elías Vidal Bernardo Miguel
Enríquez Rosero Manuel Mesías
Ferro Solanilla Carlos Roberto
Galán Pachón Juan Manuel
García Burgos Nora María
García Realpe Guillermo
Géchem Turbay Jorge Eduardo
Gerlén Echeverría Roberto Víctor
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo
Guevara Jorge Eliécer
Herrera Acosta José Francisco
Jiménez Gómez Gilma
Londoño Ulloa Jorge Eduardo
López Maya Alexánder
Martínez Aristizábal Maritza
Merlano Morales Eduardo Carlos
Moreno Piraquive Alexandra
Mota y Morad Karime
Motoa Solarte Carlos Fernando
Name Cardozo José David
Prieto Soto Eugenio Enrique
Quintero Marín Carlos Arturo
Robledo Castillo Jorge Enrique
Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
Sánchez Ortega Camilo Armando

Soto Jaramillo Carlos Enrique

Sudarsky Rosenbaum John

Toro Torres Dilian Francisca

Velasco Chaves Luis Fernando

Villegas Villegas Germán

Virgüez Piraquive Manuel Antonio

Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth

25. IV. 2012

En consecuencia, ha sido aprobado el Informe de Objeciones al Proyecto de ley número 90 de 2009 Senado, 259 de 2009 Cámara, en forma nominal para subsanar el vicio, en cumplimiento del Auto número A-031 de 2012, proferido por la Corte Constitucional.”²²

Como se observa, la plenaria del Senado de la República dio cabal cumplimiento a lo ordenado por la Corte en el Auto A-032/12, puesto que sometió el informe de objeciones a votación nominal y pública, obteniendo la mayoría requerida para su aprobación.

Ahora bien, en lo que respecta a la Cámara de Representantes, el Secretario General de esa corporación legislativa remitió a la Corte, mediante oficio del 20 de julio de 2012, la Gaceta del Congreso 421 de 2012, en la que fue publicada en el Acta n.º 120 del 2 de mayo del presente año, plenaria en que fue realizado el anuncio para votación del siguiente modo y en cumplimiento de la subsanación ordenada por la Corte:

Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del día de mañana 3 de mayo o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de Ley y Actos Legislativos.

(...)

Corrección de vicios de procedimiento del informe de Objeciones Presidenciales, en cumplimiento de los Autos número A-031 y 032 de febrero 15 y 16 de 2012 respectivamente, proferidos por la honorable Corte Constitucional.

Proyecto de ley número 259 de 2009 Cámara, 090 de 2009 Senado, por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, libre pensador y escritor antioqueño, Manuel Mejía Vallejo, y se decretan disposiciones y efectos en su honor.”²³

La Sala encuentra que el procedimiento surtido cumple con las condiciones descritas en esta providencia para la constitucionalidad del anuncio previo a la aprobación del informe de objeciones gubernamentales. Por ende, avala su exequibilidad por ese aspecto.

Del mismo modo, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió la Gaceta del Congreso 301 de 2012, contentiva del Acta de Plenaria n.º 121 del 3 de mayo de 2012.

En esa sesión se dio cumplimiento a la votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales, lo que se colige del siguiente aparte de dicha acta:24

“La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo)

El siguiente punto del orden del día es, corrección de vicios de procedimientos e informe de objeciones presidenciales, en cumplimiento de los Autos número 031 y 032 de febrero 15 y 16 del 2012, respectivamente, proferidos por la honorable Corte Constitucional.

Sobre este punto la Secretaría se permite informar lo siguiente.

Este proyecto de ley es el relacionado con la vida y obra del intelectual Antioqueño, Manuel Mejía Vallejo.

La honorable Corte Constitucional tuvo un cambio en su jurisprudencia sobre las mayorías necesarias para aprobar las objeciones presidenciales. El Reglamento del Congreso preceptuaba que para aprobar objeciones presidenciales por inconveniencia, que fueran rechazadas por el Congreso, debería aprobarse este informe por mayoría absoluta y los demás informes de objeciones podrían aprobarse a través del sistema de la votación ordinaria y por mayoría simple.

La honorable Corte Constitucional atendiendo lo que señala la ley que hizo excepciones al voto nominal y público en el Congreso de la República, determinó que como este punto no estaba excepcionado de manera directa, precisa y concreta, entonces la aprobación de estos informes de objeciones presidenciales deben hacerse de manera nominal y pública y no por el sistema de votación ordinaria, tal como se venían realizando.

Entonces, la Corte también examinando que este era un vicio subsanable, no declaró la exequibilidad de los mencionados proyectos de ley, sino que los reenvió al Congreso para que votaran dichos informes de manera nominal y pública.

Entonces, señor Presidente, vamos a leer el primer informe

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Simón Gaviria Muñoz:

Muy bien señor Secretario, por lo consiguiente vamos a abrir el registro para votar, anuncio que abro el debate, anuncio que lo voy a cerrar, queda cerrado.

Señor Secretario, sírvase abrir el registro.

La Secretaría General informa doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Se abre el registro para votar el primer informe, rechazando las objeciones. Votando sí, se aprueba el informe, se rechazan las objeciones por inconstitucionalidad y el proyecto volvería a la honorable Corte Constitucional.

(...)

Estamos votando honorables.

Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Simón Gaviria Muñoz:

Señor Secretario, cerramos el registro e informamos el resultado de la votación.

Sí señor Presidente, el resultado de la votación es el siguiente:

Por el SI: 89 votos

Por el NO: 0

Ha sido aprobado el informe que rechaza las objeciones presidenciales al proyecto de ley y se enviará nuevamente a la honorable Corte Constitucional para que siga su examen de constitucionalidad.

(...)

Resultados Individuales

Yes (sic)

Diela Liliana Benavides Solarte

Partido Cons

Nidia Marcela Osorio Salgado

Partido Cons

Humphrey Roa Sarmiento

Partido Cons

Silvio Vásquez Villanueva

Partido Cons

Telésforo Pedraza Ortega

Óscar Fernando Bravo Realpe

Partido Cons

Henry Humberto Arcila Moncada

Partido Cons

Carlos Alberto Zuluaga Díaz

Partido Cons

Alfredo Bocanegra Varón

Partido Cons

Issa Eljadue Gutiérrez

Partido Cons

Juan Manuel Campo Eljach

Partida Cons

Carlos Eduardo León Celis

Partido Cons

Germán Alcides Blanco Álvarez

Partido Cons

Elías Raad Hernández

Partida de la

Sandra Elena Villadiego Villadiego

Partido de la

Roosevelt Rodríguez Rengifo

Partido de la

José Ignacio Bermúdez Sánchez

Partido de la

Juan Carlos Martínez Gutiérrez

Partida de la

Eduardo Diazgranados Abadía

Partido de la

Miguel Gómez Martínez

Partido de la

Wilson Hernando Gómez Velásquez

Partido de la

Eduardo Alfonso Crissien Borrero

Partido de la

Partido de la

Felipe Fabián Orozco Vivas

Partido de la

Nicolás Antonio Jiménez Paternina

Partido de la

Elkin Rodolfo Ospina Ospina

Partido de la

Juan Felipe Lemus Uribe

Partido de la

José Bernardo Flórez Asprilla

Partido de la

Eduardo José Castañeda Murillo

Partido de la

Raymundo Elías Méndez Bechara

Partido da la

Partido de la

Jaime Rodríguez Contreras

Partido de la

Carlos Edward Osorio Aguiar

Partido de la

Gerardo Tamayo Tamayo

Partido de la

Pablo Aristóbulo Sierra León

Partido de la

Carlos Arturo Correa Mojica

Partido de la

Bérner León Zambrano Eraso

Partido de la

Francisco Pareja González

Partido de la

Jaime Alonso Vásquez Bustamante

Partido de la

León Darío Ramírez Valencia

Partido de la

Albeiro Vanegas Osorio

Partido de la

Luis Enrique Dussán Lopez

Partido Liber

Gloria Stella Díaz Ortiz

Partido MIR

Julio Eugenio Gallardo Archbold

Partido Movi

William Ramón García Tirado

Partido Cam

Camilo Andrés Abril Jaimes

Partido Cam

José Ignacio Mesa Betancour

Partido Cam

Rosmery Martínez Rosales

Partido Cam

Mercedes Rincón Espinel

Partido Cam

Fabio Raúl Amín Saleme

Partido Liber

Pedro Mary Muvdi Aranguena

Partido Liber

Carlos Julio Bonilla Soto

Partido Liber

Partido Cam

Luis Eduardo Diazgranados Torres

Partido Cam

Consuelo González de Perdomo

Partido Liber

Adriana Franco Castañeda

Partido Liber

Victoria Eugenia Vargas Vives

Partido Liber

Iván Darío Sandoval Perilla

Partido Liber

Simón Gaviria Muñoz

Partido Liber

Álvaro Pacheco Álvarez

Alejandro Carlos Chacón Camargo

Partido Liber

Jimmy Javier Sierra Palacio

Partido Liber

Roberto Ortiz Urueña

Partido Liber

Iván Darío Agudelo Zapata

Partido Liber

Javier Tato Álvarez Montenegro

Partido Liber

Mario Suárez Flórez

Partido Liber

Óscar de Jesús Marín Marín

Partido Liber

John Jairo Roldán Avendaño

Partido Liber

Rubén Darío Rodríguez Góngora

Partido Liber

Pedro Pablo Pérez Puerta

Partido Liber

Víctor Raúl Yépez Flórez

Partido Liber

Hugo Orlando Velásquez Jaramillo

Partido Liber

Pablo Enrique Salamanca Cortés

Partido Liber

Luis Antonio Serrano Morales

Partido de la

Dídier Alberto Tavera Amado

Partido de In

Partido de In

Javid José Benavides Aguas

Partido de In

Jairo Hinestroza Sinisterra

Partido de In

Carlos Enrique Ávila Durán

Partido de In

Fernando De La Peña Márquez

Partido de In

Eduardo Enrique Pérez Santos

Partido de In

Hernando Hernández Tapasco

Partido Polo

Alba Luz Pinilla Pedraza

Partido Polo

Iván Cepeda Castro

Partido Polo

Carlos Germán Navas Talero

Partido Polo

Jaime Armando Yépez Martínez

Partido de la

Ángela María Robledo Gómez

Partido Verd

Juan Manuel Valdez Barcha

Partido Alian

Alfonso Prada Gil

Partido Verd

No votado

César Augusto Franco Arbeláez

Partido Cons

A partir de la comprobación fáctica anterior, la Corte concluye que el Congreso dio cumplimiento a lo ordenado en el Auto A-032/12, referente a la subsanación del procedimiento legislativo, con el fin que la aprobación del informe de objeciones gubernamentales se realizara de forma nominal y pública, en estricta sujeción a lo previsto en el artículo 133 C.P.

Así las cosas, del estudio del trámite legislativo la Corte constata que (i) se cumplió con el requisito de publicidad, en la medida en que el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de la iniciación del debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes (Art. 157, Ley 5ª/92); (ii) el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P., tanto en el caso del trámite original como en el subsanatorio, se efectuó en

la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe, verificándose la votación en la fecha determinada de anuncio; y (iii) la aprobación del informe de objeciones contó con las mayorías constitucionales exigidas, habida cuenta la certificación realizada por los secretarios generales y el procedimiento desarrollado durante las sesiones plenarias respectivas, al cual se hizo alusión. Además, en razón del trámite subsanatorio ordenado por la Corte, el voto de los representantes y senadores fue nominal y público, conforme lo dispone el artículo 133 C.P., modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1º de 2009.

En consecuencia, verificada la constitucionalidad del trámite legislativo de la aprobación de las objeciones gubernamentales, asume la Sala el estudio de fondo, labor que adelanta a continuación.

Examen material de las objeciones

4. Contenido del proyecto de ley y de la norma particular objetada

El proyecto de ley materia de examen tiene por objeto rendir homenaje a la vida, obra y actividad intelectual del escritor e intelectual antioqueño Manuel Mejía Vallejo. Para ello, se disponen diversos tópicos, a saber (i) la vinculación y exaltación por parte de la Nación a la obra del mencionado escritor (Art. 1º); (ii) la realización del Festival de Cosas Buenas y el Paseo Aire de Tango, ambas en la ciudad de Medellín, como expresiones culturales dirigidas a cumplir con las finalidades de la iniciativa legislativa (Art. 2º); (iii) la declaración del año 2010-2011 como el Año en Homenaje de Manuel Mejía Vallejo (Art. 3º); (iv) la autorización del uso de un porcentaje de los ingresos fiscales derivados de la Estampilla Procultura, del Departamento de Antioquia, para el funcionamiento de las actividades de la Fundación Manuel Mejía Vallejo y las indicadas en el artículo 2º (Art. 4º); (v) la autorización al Gobierno para que, a través de las autoridades competentes, se emitan series filatélicas sobre el escritor Mejía Vallejo (Art. 5º); (vi) el encargo a la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional y al Fondo Editorial de la Universidad de Antioquia, para que seleccionen, recopilen y publiquen la obra del escritor Mejía Vallejo, al igual que a Radio Televisión Nacional de Colombia, para la producción de un documental sobre el mismo. (Arts. 6º y 7º); (vii) el encargo al Ministerio de Cultura para la divulgación de la obra del escritor Mejía Vallejo, tanto en el país como en el exterior, a través de la apropiación y reasignación de los recursos presupuestales correspondientes, por parte del Gobierno Nacional, al igual que la suscripción de los convenios y contratos necesarios a nivel nacional y territorial (Arts. 8º a 10); y (viii) la creación del Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes (en adelante el Fondo Mixto o el Fondo), (Art. 11).

La objeción gubernamental se dirige contra el artículo 11º, el cual determina la naturaleza jurídica, alcance y funciones del Fondo Mixto antes mencionado. Sobre el particular, la norma evidencia los siguientes aspectos particulares:

4.1. El Fondo Mixto es una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Cultura. Su objeto es aportar los recursos necesarios para el cumplimiento de las distintas actividades que regula el proyecto de ley, al igual que para permitir el funcionamiento de la Fundación Manuel Mejía Vallejo.

4.2. La disposición determina que los recursos del Fondo Mixto provendrán de los aportes que se le asignen en el presupuesto general de la Nación, del Departamento de Antioquia y del Municipio de Medellín, al igual que inversiones y donaciones que hagan personas naturales o jurídicas, organismos de cooperación internacional y otros ingresos que esté legalmente habilitado para recibir. De igual modo, se prevé que el Fondo podrá tener otras fuentes de financiación, según lo disponga el Gobierno Nacional.

4.3. Se determina que el Fondo estará bajo la administración de un Director, quien será servidor público del Ministerio de Cultura, designado por el Ministro.

4.4. Por último, se indica que los contratos que se celebren “en relación con el Fondo” ser regirán por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

5. Contenido de la objeción gubernamental y metodología de la decisión

El Gobierno formula objeción contra el artículo 11 del proyecto de ley a partir de dos criterios definidos. El primero según el cual la creación del Fondo Mixto por parte del Congreso exigía, en los términos de los artículos 150-7 y 154 de la Constitución, el aval del Ejecutivo, en tanto se trataba de una modificación de la estructura de la administración nacional. Esto debido a que la adscripción de ese Fondo al Ministerio de Cultura y su regencia por un director nombrado por el Ministro era una “alteración sustancial” de la institucionalidad de esa cartera.

El segundo, relativo a que se desconoce el artículo 151 C.P., debido a la infracción de reglas de naturaleza orgánica presupuestal, en razón del modo de financiación del Fondo Mixto.

Para sustentar esta acusación, indica que de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP, los fondos especiales tienen por objeto administrar recursos del orden nacional. No obstante, la norma acusada prevé que el Fondo podrá adquirir recursos tanto del presupuesto nacional como de otras fuentes, incluidas las de entidades territoriales y de cooperación internacional. Entonces, las entidades territoriales tienen la potestad para constituir un fondo cuenta de estas características, pero en cualquier caso deberán hacerlo dentro de sus propios presupuestos y con sujeción a las normas constitucionales y orgánicas, al igual que las condiciones de cada entidad territorial. A este respecto, el Gobierno resalta la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 109 EOP.

El Congreso se opone a estos cuestionamientos e insiste en la constitucionalidad de las medidas legislativas adoptadas. Señala que el artículo objetado no afecta la estructura de la administración nacional, sino que se restringe a señalar una función del mismo, en el ámbito de las materias que le son propias. Sostiene que de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de la Ley 397 de 1997 y el Decreto 1493 de 1998, el Ministerio de Cultura tiene la facultad de participar en fondos mixtos para la promoción cultural, realizar aportes y celebrar convenios.

En esa medida, no son extrañas a las funciones de ese Ministerio las tareas previstas en la disposición acusada.

Agrega que el proyecto de ley contó con el aval gubernamental en relación con su impacto fiscal, por lo que no es viable concluir que la iniciativa se oponga a las regulaciones orgánicas sobre la materia.

El Procurador General concuerda con el Gobierno acerca de la inconstitucionalidad del artículo objetado. Advierte sobre el particular que la adscripción del Fondo Mixto al Ministerio de Cultura y, en especial, la destinación de un funcionario de esa cartera para que lo dirija, afecta la estructura de la administración nacional. Disiente así de las conclusiones planteadas por las cámaras legislativas, puesto que la función impuesta a ese servidor público dista de una simple participación en los fondos mixtos de promoción, de los que trata el Decreto 1493 de 2003, sino que se está ante la dedicación exclusiva de un funcionario para labores específicas, lo que no puede comprenderse de manera distinta a una reformulación de la estructura de esa entidad. Por ende, como la previsión no contó con el aval gubernamental, deviene inexecutable. Finalmente, el Ministerio Público resalta que los argumentos acerca de la aquiescencia gubernamental sobre el impacto fiscal no son de recibo, pues versan sobre un proyecto de ley diferente al objetado por el Ejecutivo.

A partir de estos presupuestos y sobre la base que de acuerdo con lo previsto en el artículo 167 C.P., el ámbito de competencia de esta Corporación en el asunto de la referencia está delimitado estrictamente al contenido de las objeciones gubernamentales, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

5.1. ¿se desconocen los artículos 150-7 y 154 C.P. al expedirse una norma que crea un Fondo Mixto, con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 11 del proyecto de ley objetado, adscrito al Ministerio de Cultura, en razón de la modificación de la estructura de la administración nacional sin contar con el aval gubernamental exigido por la Constitución para ello?

5.2. ¿son contravenidas las normas orgánicas de presupuesto contenidas en los artículos 30 y 109 EOP, al determinarse por el Congreso la disposición de un fondo cuenta que no solo está integrado por recursos del orden nacional, sino también de naturaleza territorial y de otra índole, como de cooperación internacional y aportes de personas naturales o jurídicas?

A fin de dar cuenta de las objeciones planteadas, la Corte asumirá la siguiente metodología: En primer término y habida cuenta que existe un precedente consolidado sobre la materia, se recopilarán las reglas que ha fijado la Corte sobre la exigencia de aval gubernamental en las iniciativas que asignan funciones a los ministerios. Luego, en razón que ese mismo precedente ha asumido problemas análogos al estudiado en esta oportunidad, dentro de la misma recopilación de reglas se hará referencia a las exigencias que la Constitución y las normas orgánicas disponen para la conformación de fondos cuenta y su exclusión de las materias que exigen iniciativa gubernamental. Finalmente, a partir de las reglas que se obtengan de los anteriores niveles de análisis, se resolverán los problemas jurídicos antes descritos.

La asignación de funciones ajenas a los objetivos misionales de los ministerios, como modificaciones a la estructura de la administración nacional. El caso de los fondos cuenta.
Reiteración de jurisprudencia

6. El artículo 150-7 C.P. otorga reserva material de ley a la determinación de la estructura de la administración nacional, radicándose por tanto en el Congreso la competencia para crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y

estructura orgánica. A su vez, el mismo precepto constitucional determina que también corresponde al legislador reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía, al igual que crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Con todo, esta competencia congresional opera de manera conjunta con la iniciativa de la Rama Ejecutiva. Así, el artículo 154 C.P. determina que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes de que trata el artículo 150-7 antes mencionado. Es por ello que aquellos preceptos que versen sobre la modificación de la estructura de la administración nacional y que no cuenten con el apoyo gubernamental durante el trámite legislativo, expresado bien al momento de presentar el proyecto de ley o mediante la manifestación de aval durante el proceso de discusión y aprobación del mismo, son contrarias a la citada norma constitucional.

7. En varias oportunidades la Corte ha asumido el problema jurídico consistente en verificar si disposiciones legales que asignan funciones a Ministerios hacen parte de la reserva de iniciativa gubernamental antes explicada, generalmente en el ámbito de la decisión sobre la constitucionalidad de proyectos objetados por el Ejecutivo.²⁵ Incluso, este precedente se ha ocupado de definir tópicos análogos al del expediente de la referencia, acerca de la exigibilidad del aval gubernamental cuando el legislador crea fondos especiales y los adscribe a una cartera ministerial particular. Por lo tanto, ante la existencia de jurisprudencia en vigor sobre el tópico analizado, en este apartado la Sala sintetizará las reglas que de ella se derivan.

7.1. Las normas legales que determinan las funciones de los ministerios, si bien no están expresamente señaladas dentro de las materias descritas por el artículo 150-7 C.P., en todo caso inciden en la estructura de la administración nacional. Con todo, esta sola razón no es suficiente para concluir que el precepto está sujeto a la reserva de iniciativa gubernamental, puesto que la jurisprudencia constitucional contempla otros factores a considerar previos a inferir que se está ante una modificación de la estructura de la administración nacional. Estos factores versan, en los términos explicados en la sentencia C-889/06, acerca de (i) la voluntad expresa del legislador, (ii) la naturaleza jurídica asignada, (iii) la autonomía de que goce, (iv) el que reciba recursos públicos o privados; (v) el que se le asignen funciones públicas, así como la trascendencia de dichas funciones sobre la misión básica de la entidad; y (vi) la participación de autoridades nacionales en los órganos de dirección.

Según lo expresa el fallo mencionado, es a partir de la aplicación de estos criterios que la Corte ha declarado que se desconoce la reserva de iniciativa gubernamental en los casos que el Congreso, sin contar con el apoyo del Ejecutivo “(i) ha creado entidades del orden nacional,²⁶ (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada;²⁷ (iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;²⁸ (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa;²⁹ (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación;³⁰ o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central.³¹ Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido

la iniciativa o el aval gubernamental.”

7.2. Ahora bien, cuando se trata de normas que asignan competencias a los ministerios, los factores dirimientes para determinar si debió contarse con el aval gubernamental tienen que ver con la preexistencia de la entidad creada como parte de la administración, o la relación intrínseca entre la función asignada por el legislador y los “objetivos misionales” de la entidad.

Este fue el asunto dilucidado por la Corte en la sentencia C-063/02, decisión en la cual se determinó que distintos preceptos que incluían, modificaban y suprimían funciones de diferentes ministerios eran exequibles, en razón que no estaban creando nuevas entidades y, a su vez, las funciones asignadas encuadraban dentro de los objetivos propios de las correspondientes instituciones. Para sustentar esta posición, el Pleno planteó los siguientes argumentos, que por su importancia nodal para el presente asunto, conviene transcribir in extenso.

“El problema jurídico consiste en establecer si la asignación de funciones a los ministerios y ministros pertenece o no al ámbito de la determinación de la estructura administrativa del nivel nacional a que hace referencia el artículo 150 numeral 7 de la Constitución o si, por el contrario, hace parte de decisiones del legislador, no vinculadas con este precepto constitucional.

En este aspecto es preciso distinguir las funciones de las entidades y organismos administrativos de las atribuciones de sus autoridades, lo cual se traduce, entre otros aspectos, en la determinación de la autoridad competente para asignarlas. Así, mientras la asignación de funciones a las entidades y organismos públicos le compete a la ley, la asignación de funciones a las autoridades de las entidades y organismos públicos se lleva a cabo por la ley y por la autoridad ejecutiva.³² Cuando es el legislador el que efectúa la asignación de funciones a unos y otros, atiende reglas diferentes en relación con la iniciativa para la presentación del correspondiente proyecto de ley. De un lado, existe reserva de iniciativa exclusiva a favor del Gobierno Nacional en los eventos en que se presente modificación de la estructura de la administración nacional, circunstancia que, de otro lado, no se exige cuando se trata de la asignación legislativa de funciones a las autoridades de las entidades y organismos del orden nacional.

De acuerdo con lo expuesto, las leyes que asignen funciones a los ministros no pertenecen al campo de la “determinación de la estructura de la administración nacional” (C.P., art. 150-7), aunque naturalmente están relacionadas estrechamente con ella; por lo tanto, la presentación de este tipo de proyectos de ley no exige la iniciativa exclusiva a cargo del Gobierno Nacional. Por ello se declarará infundada la objeción presidencial frente a los artículos que asignan funciones a ministros del despacho.

Adicionalmente, no toda asignación de funciones a los ministerios trasciende el ámbito propio de la estructura de la administración nacional pues bien puede tratarse de funciones directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. De esta manera, al revisar el contenido de los artículos objetados se observa que las funciones asignadas a los ministerios corresponden a asuntos propios del respectivo organismo y, por

lo tanto, no alteran la estructura de la administración nacional.”

Según lo expuesto, la Sala concluye que, de manera general, las normas legales que regulan las funciones de los ministerios no están sometidas a la reserva de iniciativa gubernamental prevista en el artículo 150-7 C.P. Esta conclusión solo es predicable cuando (i) la asignación de funciones está precedida o incorpora la creación de una nueva entidad u estructura orgánica pública, inexistente en el arreglo institucional de la administración; o (ii) la función que asigna el legislador no guarda relación con los objetivos del ministerio respectivo.

7.3. Las premisas anteriores guardan un evidente vínculo conceptual con la exigibilidad de la reserva de iniciativa gubernamental respecto de las disposiciones legales que crean fondos especiales, categoría a la que pertenece el Fondo Mixto materia de estudio.

El criterio dirimente en este aspecto radica en la diferenciación entre los fondos especiales, también denominados fondos cuenta y los fondos entidad. De acuerdo con lo regulado por el artículo 30 EOP, son fondos especiales en el orden nacional, “...los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.” Se trata, en ese orden de ideas, de una clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos.

La Corte tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica de los fondos especiales en dos sentencias que han resuelto demandas contra algunos segmentos del artículo 30 EOP. Así, en la decisión C-009/02, ante la acusación que los fondos especiales desconocían la prohibición constitucional de la fijación de rentas de destinación específica, se señaló que “... el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. || Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales. || Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja,³³ principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”. (...) La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. || El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de

la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario.³⁴”

La comprensión de los fondos especiales como modalidades diferenciadas de rentas nacionales fue reiterada por la Corte en la sentencia C-066/03. En esa oportunidad, la Sala ratificó lo expresado en precedencia para concluir que los fondos especiales no contrariaban la definición constitucional de ingresos corrientes, prevista en el artículo 358 C.P. Al respecto consideró que “[e]n la medida en que, como se ha precisado en esta providencia, la exclusión de determinada renta del concepto de ingresos corrientes de la Nación en función de su destinación específica, solo resulta contraria a la Carta cuando, tal destinación específica también lo sea, no cabe declarar, en abstracto, la inconstitucionalidad de las norma que contemplan la posibilidad de los fondos especiales como clasificación independiente de los ingresos del presupuesto, sino que se requeriría examinar, en cada caso, las leyes que regulan tales fondos, para determinar si sus previsiones son compatibles con la Constitución o no. || Así, resultaría contrario a la Constitución que el legislador regulase dentro de los fondos especiales, recursos que por su naturaleza revistan la condición de ingresos corrientes de la Nación, y que, ni por su origen, ni por sus características, guarden una específica relación de conexidad con el fin señalado para el respectivo fondo. Pero, por el contrario, sería válida la clasificación de unos ingresos como pertenecientes a un fondo especial, cuando los mismos, desde su origen, obedezcan a la necesidad de atender un servicio determinado, que se financia con cargo a ellos. Pero eso, se repite, solo puede establecerse en el análisis concreto de cada uno de tales fondos.”

7.4. Los fondos especiales difieren de otras modalidades de afectación de recursos, estas sí con naturaleza institucional, como son los denominados fondos cuenta. Estos fondos, si bien guardan similitud con los fondos especiales en lo que respecta a su función de distribución de recursos públicos para un propósito definido, difieren radicalmente en que estos, como se indicó, son una modalidad particular de clasificación de las rentas nacionales, mientras aquellos son asimilados a una entidad pública, en virtud que cuentan con personería jurídica.

Estas diferencias fueron dilucidadas por la Corte en la sentencia C-713/08, que reiteró el precedente aplicable sobre el particular, a propósito del control automático de constitucionalidad de la norma estatutaria que reformó la Ley 270/96 con el objeto de crear el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. En esa decisión se puso de presente que la jurisprudencia constitucional ha concluido que en aquellos casos en que el legislador decide introducir un fondo y le confiere en la norma correspondiente personería jurídica, se está ante un fondo entidad, que no puede comprenderse como una simple categorización de ingresos públicos, sino como una reforma que incide en la estructura de la administración.

Para arribar a esta conclusión, la Corte se basó en las consideraciones que fueron realizadas en la sentencia C-650/03, expresadas en razón de las objeciones gubernamentales contra un proyecto de ley que disponía la creación del Fondo Mixto Antonio Nariño para el Desarrollo del Periodismo, censuras basadas en tópicos análogos a los analizados en el asunto de la referencia. Así, se señaló por el Pleno que “[e]n cuanto a su definición conceptual, en la

Sentencia C-650 de 2003, MP. Manuel José Cepeda, la Corte explicó que los fondos especiales “son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados”, cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales. || En aquella oportunidad la Corte también explicó que un fondo con personería jurídica no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personería jurídica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personería jurídica. No obstante, un fondo-entidad puede tener dentro de sus funciones la administración de un fondo-cuenta. (...) De esta manera, la creación de un Fondo-entidad implica la modificación de la estructura de la administración nacional, lo que hace necesario el cumplimiento de las normas constitucionales especiales en cuanto la creación debe ser efectuada por el legislador y contar con la iniciativa o el aval del Gobierno (arts. 150-7 y 154). Además, conforme a lo previsto el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, que desarrolla el artículo 150-7 de la Carta Política, “la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica y así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda”. || Así las cosas, el Legislador debe señalar los elementos esenciales relativos a la entidad, como, por ejemplo, de los órganos de dirección y administración, su integración, el régimen jurídico, el soporte presupuestal, entre otros”.

Como se observa, la Corte ha identificado un vínculo entre la configuración, por mandato del legislador, de fondos entidad y la obligatoriedad del aval gubernamental en esos casos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 154 C.P. Esto en razón a que, contrario a como sucede con los fondos especiales, los fondos entidad son modificaciones a la estructura de la administración, derivadas de la inclusión de un nuevo cuerpo institucional. A su vez, también debe resaltarse que el principal factor diferenciador entre los institutos mencionados es que en los fondos entidad preexiste la decisión del el legislador de conferirles personería jurídica, lo que otorga el carácter institucional antes señalado.

Solución de los problemas jurídicos

8. El primer problema jurídico versa sobre el presunto desconocimiento de la reserva de iniciativa gubernamental, al haberse modificado la estructura de la administración nacional por la inclusión del Fondo Mixto regulado en el artículo 11 del proyecto de ley objetado. De acuerdo con las reglas fijadas anteriormente, la respuesta a este cuestionamiento depende de dos variables: (i) la naturaleza jurídica del Fondo Mixto; y (ii) el vínculo entre sus finalidades y las de la cartera ministerial al cual fue adscrito.

8.1. En cuanto a lo primero, se tiene que el Fondo Mixto tiene el carácter de fondo cuenta, en los términos antes explicados. El artículo 11 objetado es expreso en determinar que se trata de una cuenta especial, sin personería jurídica, que tiene por objeto “aportar los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y permitir el funcionamiento de las actividades de la Fundación Manuel Mejía Vallejo.”

Así, se encuentra que el legislador otorgó una expresa naturaleza jurídica al Fondo Mixto,

excluyéndolo de la posibilidad de ser considerado como un fondo entidad. Antes bien, la determinación del objeto del Fondo demuestra que fue constituido como un mecanismo de arbitrio de recursos públicos, unívocamente dirigida al cumplimiento de las finalidades del proyecto de ley, que se concentran a su vez en la preservación y fomento de la obra del escritor e intelectual colombiano Manuel Mejía Vallejo. Esta comprobación permite concluir que la inclusión del Fondo Mixto carece de un componente institucional pues, como se explicó, ese rasgo no es propio de los fondos cuenta, en tanto modalidades de distribución y gestión de los ingresos fiscales.

La ausencia del componente institucional impide afirmar que se esté ante una modificación de la estructura de la administración nacional. En contrario, el legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, creó un fondo cuenta y dispuso que su administración estuviera a cargo del Ministerio de Cultura, representado en un funcionario que ejerza la dirección del mismo. Nótese que el legislador no optó ni por crear una nueva institucionalidad para el Fondo Mixto, ni tampoco ordenó la conformación de nuevos cargos públicos o divisiones administrativas en el mencionado Ministerio. En cambio, se limitó a configurar una nueva función para esa cartera, consistente en la administración del fondo cuenta. Por ende, no se está ante una norma jurídica que modifique la estructura de la administración nacional, por lo que no es procedente exigir la iniciativa de que trata el artículo 154 C.P.

Ahora bien, debe también hacerse claridad, frente a algunas consideraciones realizadas en la insistencia del Congreso y en el concepto del Procurador General, que el Fondo Mixto regulado en la norma objetado tiene una naturaleza jurídica diferente a los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes, de que trata la Ley 397 de 1997. De acuerdo con el artículo 63 de esa normatividad, los mencionados fondos tienen por finalidad promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales. El Ministerio de Cultura, con base en la misma disposición, está autorizado para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, distritales, municipales y de los territorios indígenas conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, así como para realizar aportes y celebrar convenios de fomento y promoción de las artes y la cultura con dichos fondos.

Con todo, no puede perderse de vista que los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes pertenecen a la categoría de los fondos entidad. En efecto, la norma legal mencionada es expresa en indicar que dichos fondos mixtos “son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el Derecho Privado sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas Contralorías sobre los dineros públicos”. Es precisamente ese carácter institucional de los fondos mixtos explica que el artículo 57 de la Ley 397 los incluya como una de las entidades que integran el Sistema Nacional de Cultura.

En cambio, el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes (i) es una cuenta especial sin personería jurídica; (ii) no puede, por ende, comprenderse como una “entidad”; y (iii) su administración corresponde al Ministerio de Cultura, lo que justifica que

los contratos que se celebren en relación con el mismo, como lo dispone el artículo 11 objetado, se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto por la simple razón que tales procesos contractuales estarán a cargo del Ministerio de Cultura pues el Fondo Mixto, se insiste, carece de personería jurídica.

8.2. En segundo término, debe verificarse que se cumpla con la siguiente condición para la constitucionalidad de la medida, relativa al vínculo entre la finalidad del Fondo Mixto y los objetivos misionales del Ministerio de Cultura. Esto debido a que, como se explicó anteriormente, la jurisprudencia de la Corte ha concluido que se está ante una modificación de la estructura de la administración nacional cuando se imponen a los ministerios funciones que son ajenas a las finalidades para las cuales fueron previstos.

En el caso analizado, la Sala encuentra que existe una evidente conexión entre los objetivos del Ministerio de Cultura y la finalidad para la cual fue constituido el Fondo Mixto en comento. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 397/97, 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. En ese orden de ideas, el artículo 18 ejusdem dispone que esas actividades de fomento del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales logren concreción en el establecimiento de estímulos especiales y la promoción de la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto, la ley enumera opciones de fomento como bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, al igual que el otorgamiento de incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo. Estas actividades operan respecto de diferentes expresiones culturales, entre las cuales se encuentran (i) las expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país; y (ii) las artes literarias.

Como es evidente, estas responsabilidades de fomento a cargo del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales guardan unidad de sentido con las diferentes actividades que, alrededor de la obra del escritor Manuel Mejía Vallejo, prevé el proyecto de ley objetado. Así, la Corte concluye que la objeción gubernamental relativa al desconocimiento de los artículos 150-7 y 154 C.P. es infundada.

8.3. Frente al segundo problema jurídico, la Sala encuentra que a pesar que el artículo 30 EOP refiere a los fondos especiales como instrumentos para la distribución de rentas del orden nacional, las normas constitucionales aplicables impiden que esa disposición orgánica puede ser válidamente interpretada en el sentido que lo expone el Gobierno, esto es, que los fondos especiales están referidos, exclusivamente, a recursos nacionales.

El artículo 150-11 C.P. confiere al Congreso, por iniciativa del Gobierno, la competencia para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Es a partir de esa

competencia que el Congreso está habilitado para proferir normas que, como las disponen fondos cuenta, determinan la distribución de esas rentas nacionales. Igualmente, de conformidad con el grado de autonomía de las entidades territoriales previsto en la Constitución, los artículos 300 y 313 C.P. confieren a las asambleas departamentales y a los concejos municipales las competencias para (i) decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (ii) expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y municipal, y el presupuesto anual de rentas y gastos. Estas competencias son expresiones concretas de la autonomía que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en el marco de la Constitución y la ley, lo que involucra, entre otras garantías, el derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287 C.P.)

Con base en estas previsiones, la jurisprudencia constitucional concluye que la actividad fiscal y presupuestaria de las entidades territoriales debe articularse entre el grado de autonomía que la Carta Política les confiere y la vigencia del principio de Estado unitario, cuyas implicaciones explican que el mismo Texto Superior delimite el ejercicio de esa potestad a los mandatos del legislador, previéndose de este modo la necesidad de armonizar ambos extremos en cada caso concreto. Sobre el particular la sentencia C-321/09, al hacer referencia a distintas decisiones de la Corte sobre esta materia, señaló que “se precisa armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente. En tal sentido, el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”³⁵ En esa misma providencia se señaló que “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”³⁶ || Posteriormente, la Corte en sentencia C-1258 de 2001 adelantó unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por “el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.”³⁷ En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.³⁸

8.4. Llevados estos argumentos a la resolución del segundo problema jurídico de esta decisión, se tiene que, en primer lugar, el artículo 30 EOP no prevé una regla de derecho según la cual los recursos que integran los fondos especiales deban ser exclusivamente de índole nacional, como lo plantea el Gobierno en la objeción propuesta. A este respecto, se encuentra que la definición del legislador orgánico se restringe a señalar que “[c]onstituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.” De esta definición no puede colegirse válidamente que exista la

mencionada exclusividad de fuentes, sino que antes bien es compatible con la posibilidad que existan fondos especiales conformados con ingresos del orden territorial o, incluso, de naturaleza mixta.

Precisamente una modalidad de fondo cuenta mixto es el previsto en la norma objetada, la cual indica que los recursos de naturaleza pública del Fondo provendrán de tres vías específicas, a saber (i) recursos del presupuesto general de la Nación; (ii) recursos del presupuesto del Departamento de Antioquia; y (iii) recursos del presupuesto del Municipio de Medellín. Por ende el legislador, en uso de la competencia señalada en el artículo 150-11 C.P., estipuló un fondo cuenta con diversos recursos de financiamiento. Del mismo modo, basado en las potestades derivadas del principio de Estado unitario, expresado en la delimitación de las competencias presupuestales de las entidades territoriales a las definiciones legales, el legislador previó que dentro de esas fuentes de integración del fondo cuenta están recursos del Departamento y el Municipio mencionados. Además, no puede perderse de vista que una disposición normativa de este carácter solo podría ser expedida por el Congreso, pues ese es el órgano quien tiene la competencia privativa para decretar gastos que autoricen erogaciones del presupuesto general de la Nación, según se ha explicado anteriormente.

Sin embargo, debe hacerse énfasis en que lo planteado opera de forma articulada con la vigencia de las normas constitucionales, en especial los artículos 300 y 313 C.P., y las disposiciones orgánicas en materia presupuestal. Por ende, la concurrencia de los recursos de naturaleza territorial en el Fondo Mixto deberá estar precedida, en todo caso, de la decisión de la Asamblea Departamental de Antioquia y del Concejo Municipal de Medellín, pues son esos los órganos competentes para definir los gastos y las asignaciones presupuestales propias de los recursos de propiedad de dichas entidades territoriales. En consecuencia, la disposición objetada en modo alguno altera la vigencia de esas competencias, ni menos aún involucra una orden imperativa de destinación de recursos de las entidades territoriales concernidas. En cambio, a juicio de la Corte la normativa acusada se restringe a crear un fondo cuenta adscrito al Ministerio de Cultura, en los términos explicados, pero no incide en la aplicación de las previsiones constitucionales y orgánicas que fijan la competencia y los organismos encargados de aprobar las asignaciones presupuestales de las entidades territoriales.

A este respecto debe insistirse en que la previsión contenida en el párrafo 1° del artículo 11 objetado, relativa a que los recursos del Fondo estarán integrados, entre otras fuentes por los aportes que le asignen los presupuestos del Departamento de Antioquia y del Municipio de Medellín, en ningún modo pueden entenderse como órdenes imperativas para que esas entidades territoriales pongan a disposición del Fondo dichos recursos. En contrario, esa previsión legal solo puede comprenderse como una autorización para que, luego de surtido el procedimiento constitucional y legal, en especial la decisión de la Asamblea y el Concejo respectivos, esos recursos sean transferidos al Fondo Mixto, si así se decide por los órganos respectivos de las entidades territoriales concernidas.

Así, deberá mediar el procedimiento presupuestal correspondiente en cada uno de los mencionados entes territoriales, de acuerdo con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución, como paso previo indispensable para la

asignación de recursos de dichas entidades a favor del Fondo. Esto en el entendido que ese ejercicio de competencia es una manifestación concreta del derecho de las entidades territoriales a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Por ende, en lo que respecta a los asuntos presupuestales y frente a los recursos de propiedad de las entidades territoriales, el legislador debe mostrarse respetuoso de ese ámbito de autonomía, lo que involucra no solo la necesidad de mantener las competencias de esos entes para el manejo de sus recursos fiscales, sino también la necesidad que las competencias que se transfieran desde el Estado central también puedan ser suficientemente financiadas. Como lo ha resaltado la Corte "... [S]i bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades. Por ello, se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no sólo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública."39

Con base en estas consideraciones, se concluye que la objeción gubernamental que dio lugar al segundo problema jurídico está basada en una comprensión inadecuada de las normas orgánicas sobre presupuesto, que derivó a su vez en la exigencia de condiciones no previstas en dicha regulación. Así, el Pleno no evidencia afectación del artículo 151 C.P, por lo que también se declara infundada esta censura.

9. En conclusión, se tiene que las objeciones gubernamentales planteadas son infundadas, puesto que (i) el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes es un fondo cuenta, que carece de carácter institucional y, por ende, no configura una modificación a la estructura nacional; (ii) el Fondo Mixto cumple con las finalidades intrínsecamente relacionadas con los objetivos misionales del Ministerio de Cultura, entidad encargada de su administración y (iii) no concurre una regla orgánica presupuestal que prescriba que los fondos especiales deban estar conformados exclusivamente con recursos del orden nacional, pudiéndose organizarlos con una financiación de índole mixta. A su vez, según las razones anotadas, esta opción legislativa es compatible con la plena vigencia de las competencias que en materia presupuestal, reconoce la Constitución a las entidades territoriales.

DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones gubernamentales formuladas al Proyecto de

Ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, "por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor."

Segundo.- En consecuencia de lo anterior y exclusivamente respecto de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, declarar EXEQUIBLE el artículo 11 del Proyecto de Ley n.º 90/09 Senado - 259/09 Cámara, "por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor."

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

1 Folios 1 a 028 del cuaderno de pruebas 1 (CP1).

2 Folios 1 a 2 CP1.

3 Folio 49 del cuaderno principal (CPpal)

4 Folios 50 a 51 CPpal.

5 Esta delegación se realizó mediante el Decreto 118 del 19 de enero de 2011. El artículo 1-3 de ese Decreto invistió al ministro delegatario de las funciones presidenciales previstas en el artículo 166 C.P.

6 Folio 555 del cuaderno principal 2 (CPpal.2)

7 Folio 551 CP2.

8 Folio 553 CPpal. 2.

9 Corte Constitucional. Sentencias C-510/96, C-063/02 y C-068/04.

10 Ver entre otros, los Autos A-123/10 A-221/09, A-360/08, A-177/08, A-026/08, A-304 de 2007, A-117 y A-008A de 2004, A-309 de 2001; A-247A de 2001; A-123 de 2000.

11 Folios 241 a 248 CP1.

12 Folios 118 a 119 cuaderno de pruebas 2 (CP2)

13 Folio 283 CP2.

14 Folios 16 y 20 a 21 CP2.

15 Folios 255 a 259 CP1.

16 Folio 273 (anverso y reverso) CP1.

17 Folio 283 (reverso) CP1.

18 Folio 250 CP1.

19 Corte Constitucional, sentencia C-305/10.

20 Folio 10 del cuaderno de pruebas 5 (CP5).

21 Folio 109 CP5.

22 Folios 118 a 119 CP5.

23 Folio 25 (anverso y reverso) del cuaderno de pruebas 6 (CP6).

24 Folios 89 a 90 CP5.

25 Sobre el particular, puede consultarse el precedente jurisprudencial planteado en las sentencias C-063/02, C-650/03, C-889/06 y C-713/08.

26 Ver, por ejemplo, la sentencia C-947 de 1999, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que el legislador expresamente creó una entidad pública descentralizada del orden nacional de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Salud y que funcionaría en las instalaciones del Hospital Francisco de Paula del Distrito de Barranquilla, sin que mediara la iniciativa gubernamental o su aval.

27 Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que transformaba la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada que funcionaba como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, para convertirlo en ente universitario autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

29 Ver, por ejemplo, la sentencia C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV: Eduardo Montealegre Lynett, en donde la Corte encuentra fundadas las objeciones a un proyecto que trasladaba una entidad del sector central al descentralizado.

30 Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

31 Ver, por ejemplo, la sentencia C-570 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, precitada.

32 Ver sentencias C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-447 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz;

33 De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja.

34 En la sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón se dijo: “En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales”.

35 Sentencia C-535 de 1996.

36 Sentencia C- 535 de 1996.

37 Sentencia C-1258 de 2001.

38 Sentencia C-1258 de 2001.

39 Corte Constitucional, sentencia C-540/01.