

Sentencia C-782/01

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias sobre textos estudiados

PROYECTO DE LEY-Términos constitucionales en debates y aprobación

LEY-Exaltación de memoria por el Congreso/LEY-Invocación de la República o el Congreso en exaltación de memoria

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Indignidad

LEY DE HONORES-Carácter por exaltación de personaje público/LEY DE HONORES-Determinación política

LEY DE HONORES-Autorización de gastos

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Distinción/LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Autorización para inclusión por Gobierno

RAMA LEGISLATIVA Y RAMA EJECUTIVA EN GASTO PUBLICO-Balance

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Inclusión en futuras vigencias fiscales/LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Título jurídico

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Exaltación de memoria de expresidente de la República

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-No comprometen entes territoriales

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE HONORES-No vulneración

Referencia: expediente D-3352

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 609 de 2000 “por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento”

Actor: Tito Enrique Orozco Prada

Magistrado ponente:

Bogotá, D.C., Julio veinticinco (25) de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Tito Enrique Orozco Prada presentó demanda contra la Ley 609 de 2000 “por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.133 del 18 de agosto del 2000 es el siguiente:

“Ley 609 de 2000

(agosto 18)

por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. La República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse e primer centenario de su nacimiento, ocurrido el 12 de marzo de 1900, a quien fuera Primer Mandatario de los colombianos, egregio militar, insigne conductor del pueblo, paradigma de nuestra nacionalidad, dirigente político y estadista ejemplar, luchador infatigable por la justicia social y la paz, cuyo pensamiento penetró en lo más profundo de la conciencia colectiva.

Artículo 2. Como homenaje permanente a su memoria y para conmemorar el centenario de su nacimiento que se cumplirá el próximo 12 de marzo del año 2000, autorícese una serie de eventos, acciones y proyectos que permitan consolidar el recuerdo del caudillo desaparecido.

Artículo 3. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla ‘Paz, Justicia y Libertad’.

Artículo 4. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410´000.000).

Artículo 5. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100´000.000).

Artículo 6. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil,

autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720'000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja.

Artículo 7. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000'000.000).

Artículo 8. El Gobierno Nacional recopilará y editará las obras que conciernen a su pensamiento de militar, estadista y conductor político. Igualmente, con la participación de la Academia Boyacense de Historia publicará las biografías de los presidentes de Colombia nacidos en Boyacá,

Inravisión, producirá y divulgará un documental con la vida y obra de cada uno de los presidentes referidos.

Las obras se distribuirán en todas las bibliotecas, universidades, colegios y academias del país.

Artículo 9. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga cualquier disposición en contra.

República de Colombia - Gobierno Nacional

Publíquese y ejecútese

Dada en Santafé de Bogotá D.C. a 11 de agosto de 2000".

### III. LA DEMANDA

En opinión del actor, la Ley 609 de 2000 infringe los artículos 150 numeral 15, 157, 160, 260, 339, 345, 346, 347 y 351 de la Constitución Política. Estos son los argumentos en los que se sustenta la acusación:

1. La Ley 609 de 2000 presenta una serie de defectos en su proceso de expedición que pueden resumirse de la siguiente manera: en primer lugar, la aludida ley desconoció los preceptos contenidos en el artículo 157 de la Carta Política, toda vez que el proyecto de ley aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes<sup>1</sup> es muy diferente al texto de la ley finalmente sancionada por el Presidente de la República y promulgada en el diario oficial<sup>2</sup>; por otro lado, se afirma que el "trámite del proyecto no conservó los espacios de días hábiles entre cada debate"<sup>3</sup> tal y como lo establece el artículo 160 Superior; finalmente, en el artículo 1° se señala que "la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla", expresión que configura una violación de la Carta Política porque no es la República de Colombia sino el Congreso de la República el encargado de decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria (artículo 150 numeral 15 C.P.).

2. Por otra parte, el actor considera que la declaración de indignidad del General Gustavo Rojas Pinilla por parte del Senado “por mala conducta en el ejercicio del cargo de Presidente de la República”<sup>4</sup>, es razón suficiente para impedir al Congreso la exaltación de su memoria, pues “lo contrario induce a que haya golpes de cuartel y gobiernos militares de facto”<sup>5</sup> y desconoce de plano, la decisión del Senado mediante la que se declaró su “interdicción de derechos y funciones públicas”<sup>6</sup>.

3. Igualmente se estima que los artículos de la mencionada ley “desde el 2º hasta el 8º”<sup>7</sup>, contrarían la Carta Política, pues “decretan gastos con dineros del presupuesto nacional, y este decreto de gastos constituye, además de disposición presupuestal sin iniciativa del Gobierno, una clara violación de la Constitución Nacional..., por cuanto las autorizaciones de gastos o inversiones, o la orden de contratación, etc..., son abiertamente inconstitucionales, al no tener origen el ejecutivo o sea por iniciativa del Gobierno”<sup>8</sup>. También se viola el principio de unidad de materia que garantiza el artículo 158 Constitucional “por cuanto todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y ‘serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella’”<sup>9</sup>

#### 1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy González Camacho, en su calidad de apoderada del Ministerio del Interior, intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada. Estos son los argumentos en los que se funda su petición:

1.1. Respecto de las acusaciones relativas a la inobservancia de algunos requisitos señalados por la Carta Política para la expedición de la Ley 609 de 2000 se afirma que la concesión de honores en cabeza de Gustavo Rojas Pinilla acató plenamente las disposiciones constitucionales y legales vigentes en la materia, pues la exaltación de su nombre se hizo a través de una ley de la República (artículo 150 numeral 15 C.P.) y en el texto finalmente promulgado se empleo la expresión “el Congreso de la República decreta...” (artículo 193 de la Ley 5 de 1992), sin que sea posible pensar que las atribuciones o competencias del Congreso hayan sido usurpadas de manera alguna. Por otra parte, la integridad del texto legal también se respetó, pues aunque “inicialmente se presentó un Proyecto de Ley con 16 artículos, [luego] se aprobó la ley con tan sólo 8 artículos que fueron debatidos y aprobados en las sesiones respectivas”<sup>10</sup>.

1.2. Frente al cargo que se apoya en la declaratoria de indignidad del General Rojas Pinilla, se afirma que “[l]a Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, absolvió al General Rojas, quedando demostrado que si no había concusión ni otro delito cualquiera, mal podría existir la indignidad; no sólo porque ésta es una figura sin definición precisa en nuestra normatividad constitucional o legal”<sup>11</sup>. Además, “a nadie se escapa que por simple lógica, la indignidad es consecuencia de una infracción penal y si esta no existió, pues menos podría existir aquélla”<sup>12</sup>.

1.3. Respecto de la presunta violación del principio de unidad de materia se afirma que las obras autorizadas por la Ley 609 de 2000 se realizarán “con presupuesto de las entidades mencionadas en dicha ley, del presupuesto de rentas y gastos aprobado anualmente por

iniciativa del Presidente de la República y las aprobadas por las Asambleas y Consejos”<sup>13</sup>, de forma tal que las competencias compartidas entre el Congreso y el Gobierno se respetan y mantienen.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2476 recibido el 15 de marzo de 2001, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la Ley 609 de 2000, en lo acusado. Estas son las razones en las que se fundamenta la petición:

1. Cuando el actor señala que el texto del Proyecto de Ley aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes es sustancialmente distinto al que se publicó en el Diario Oficial como Ley 609 de 2000, desconociendo, por tanto, la Carta Política, no tiene en cuenta que el referido Proyecto fue objeto de estudio por parte de una Comisión Accidental de Mediación en la que se armonizaron los textos aprobados en cada una de las Cámaras del Congreso. Dicho Proyecto fue posteriormente objetado por el Presidente de la República siendo necesaria una nueva revisión por parte del Legislativo que terminó con la modificación del articulado (que pasó de 16 a 9 artículos) tal y como fue sancionado el 11 de agosto de 2000. Por estas razones “el Despacho considera que la acusación en ese sentido es infundada”<sup>14</sup>

2. De otra parte, “de la revisión del expediente legislativo que contiene los antecedentes de la Ley 609 de 2000, se desprende que en el trámite de dicha ley el legislador observó los términos previstos en el artículo 160 de la Carta Política”<sup>15</sup>.

3. La acusación contra el texto contenido en el artículo 1 de la Ley 609 de 2000 plantea un problema de carácter semántico “que no da lugar a que se declare dicho artículo como contrario a la Carta Política”<sup>16</sup>. “[E]s de anotar que desde el punto de vista de la redacción del artículo acusado hubiera resultado inocuo y hasta pleonástico, decir que es el Congreso de la República el que exalta la memoria del General Rojas Pinilla, cuando ya el legislador en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 159 de la Carta, había precedido el articulado de la ley con la fórmula allí prescrita: ‘El Congreso de la República, Decreta:’”<sup>17</sup>.

4. Tampoco es admisible el argumento que, apoyado en la declaración de indignidad del General Rojas Pinilla, ve en la exaltación de su memoria una violación del Ordenamiento Superior, pues en este caso “hubo rehabilitación de sus derechos políticos, como se desprende del fallo emitido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se confirmó la providencia que en ese sentido profiriera el Tribunal Superior de Bogotá, el 19 de diciembre de 1966”<sup>18</sup>.

5. Por último, se considera, “de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, que las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto, por el contrario, deberán ser declaradas inconstitucionales si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto”<sup>19</sup>.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

### 2. Problema Jurídico

2.1. Corresponde a la Corte Constitucional precisar en qué medida la autorización de gasto público que a través de una ley hace el Congreso Nacional, configura una violación al régimen constitucional de competencias en materia presupuestal compartido entre las ramas Legislativa y Ejecutiva. Al mismo tiempo, se deberá precisar si tal autorización de gasto, cuando está contenida en una ley que exalta la memoria de un personaje público, resulta contraria al principio de unidad de materia.

2.2. Ahora bien: este problema central está acompañado por otras acusaciones atinentes a la inobservancia de ciertos requisitos dentro del proceso de expedición de la Ley 609 de 2000 y a la imposibilidad de conceder honores a una persona que ha sido declarada indigna en el ejercicio de su cargo por la autoridad competente. Por esta razón, se procederá a (i.) analizar los cargos presentados en contra del proceso legislativo surtido en la expedición de la Ley 609 de 2000; luego (ii.) se hará una breve referencia al proceso de rehabilitación de los derechos y funciones públicas del ex General Gustavo Rojas Pinilla; y, finalmente, (iii.) se precisará cuál es el alcance de las normas que autorizan la realización de gasto público.

### 3. De los vicios en el proceso de expedición de la Ley 609 de 2000

3.1. Señala el actor que el texto publicado del proyecto de la Ley 609 de 2000 que fue aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara<sup>20</sup> difiere sustancialmente del articulado final, tal y como fue sancionado por el Presidente de la República e incorporado en el Diario Oficial para efecto de su promulgación<sup>21</sup>. De esta circunstancia se deriva el cargo de inconstitucionalidad, pues para el demandante es evidente la irregularidad en el trámite de aprobación de la referida ley<sup>22</sup>.

Como bien lo advierte el señor Procurador, este cargo se basa en el recuento incompleto del proceso de discusión y aprobación cumplido por la Ley 609 de 2000, pues una vez que se aprobó el Proyecto de Ley por la Plenaria de la Cámara (surtiéndose así su último debate constitucional)<sup>23</sup>, se encontraron diferencias entre los textos del articulado estudiados por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes<sup>24</sup>, siendo necesaria la integración de una Comisión Accidental encargada de revisar integralmente el proyecto de ley. El 20 de junio de 2000, esta Comisión presentó un informe ante las Plenarias del Senado y de la Cámara en el que se sometía a consideración final por parte de dicha Corporación “como título del Proyecto, el aprobado por la Honorable Cámara de Representantes y como cuerpo del articulado, el aprobado por el Senado de la República”<sup>25</sup>. Dicho texto fue finalmente aprobado, el mismo día, por una y otra Corporación<sup>26</sup>.

Surtido este trámite en el Congreso, el proyecto fue enviado al señor Presidente de la República para su sanción. Sin embargo, mediante escrito remitido al Presidente del Senado

de la República el 17 de julio de 2000, el Presidente de la República puso en conocimiento de la rama legislativa varias objeciones contra de los artículos cuatro, cinco, nueve, diez, once, catorce y quince del Proyecto, por tratarse de normas que autorizaban la realización de obras “que requieren de la iniciativa del Gobierno”<sup>27</sup>; consagraban en cabeza del Ejecutivo “obligaciones que de acuerdo con las competencias establecidas en la Constitución Política y en la Ley 60 de 1993, corresponden a los municipios”<sup>28</sup>; y, desconocían “la autonomía consagrada a favor de las entidades territoriales para la administración y disposición del Gasto”<sup>29</sup>. Estas objeciones fueron analizadas por una Comisión Accidental conformada para el efecto, concluyendo que “el ejecutivo tiene razones suficientes para no estar de acuerdo con lo aprobado por el Congreso de la República”<sup>30</sup>. Se procedió así, a eliminar dichas disposiciones del articulado del Proyecto referido. El texto final fue aprobado por las Plenarios de Senado y Cámara<sup>31</sup> y en esos términos fue sancionado y promulgado por el Presidente de la República el 11 de agosto de 2000.

Se puede afirmar, entonces, que la Ley 609 de 2000 cumplió con el procedimiento fijado en la Constitución (artículo 157 C.P.) y en la ley (Ley 5 de 1992 artículos 186 a 189 y 196 a 201) para su expedición.

3.2. Por otra parte, el actor estima que en el trámite de la Ley 609 de 2000 no se acataron los términos referidos en la Carta Política que señalan que entre el primero y segundo debates deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberá transcurrir por lo menos quince días (artículo 160 C.P.).

Este cargo tampoco está llamado a prosperar, porque luego de estudiar integralmente el expediente legislativo de la Ley 609 de 2000, se logró constatar que en el Senado de la República, la Comisión Segunda aprobó el texto del Proyecto de Ley (incluidas las modificaciones hechas al mismo) el 23 de noviembre de 1999; por su parte, la Plenaria del Senado lo aprobó el 28 de marzo de 2000. De otro lado, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes estudió y aprobó el aludido Proyecto de Ley el 24 de mayo de 2000 y la Plenaria de esta Corporación lo hizo el 19 de julio del mismo año. Se tiene, así, que entre los debates y la aprobación suscitadas en las comisiones de cada cámara y su estudio por parte de las respectivas plenarios transcurrieron más de ocho días; igualmente el término que hubo entre la aprobación del Proyecto en segundo debate por parte de la Plenaria del Senado y su estudio por parte de la Comisión Segunda de la Cámara superó los quince días<sup>32</sup>. El artículo 160 Superior fue obedecido integralmente.

3.3. El último de los reparos que sobre el proceso de expedición de la Ley 609 de 2000 presenta el actor tiene que ver con una expresión contenida en el artículo primero, de acuerdo con el cual, es la República de Colombia en vez del Congreso de la República, como a su juicio debería de ser, quien exalta la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla. Este es, sin duda, un argumento excesivamente formalista pues la referencia contenida en la Constitución - artículos 150 y 169 - a la función reconocida a la rama legislativa para hacer las leyes y la necesidad de titularlas de manera que se establezca que es el Congreso Nacional el que hace una ley, son plenamente acatadas en esta oportunidad. En efecto, el texto de Ley 609 de 2000 inicia con la expresión “el Congreso de Colombia decreta:”.

Ahora bien: si lo que se pretende con la presentación del cargo, en los términos reseñados, es polemizar sobre el contenido y significados políticos que entraña la invocación de la República de Colombia en vez del Congreso de la República como sustento de la exaltación que se hace de una figura pública a la que se rinde homenaje, el accionante no presenta ningún argumento de constitucionalidad respecto del cual este Tribunal pudiera versar su pronunciamiento.

#### 4. Sobre la rehabilitación de los derechos y garantías políticas del ex General Gustavo Rojas Pinilla

4.1. Tampoco el cargo que se apoya en la declaración de indignidad que profirió el Senado de la República en cabeza del ex General Gustavo Rojas Pinilla por actos cometidos en ejercicio de su cargo como Presidente de la República presenta un reparo de rango constitucional en contra de la Ley 609 de 2000. Más allá de las apreciaciones políticas e históricas sobre la época en la que Rojas Pinilla fue Presidente de la República y figuró como personaje público – totalmente ajenas al juicio que realiza la Corte –, lo cierto es que respecto del proceso penal adelantado por la Corte Suprema de Justicia por la presunta comisión de hechos delictivos en ejercicio de la presidencia<sup>33</sup>, la Sala Penal de esa Corporación decidió “absolver [al] señor Gustavo Rojas Pinilla, por el delito de concusión que le fue imputado en el presente proceso”<sup>34</sup>.

Respecto de la declaratoria de indignidad hecha por el Senado de la República, y la posterior solicitud de rehabilitación del ex General en sus derechos políticos también tuvo conocimiento la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>35</sup>, quien al confirmar la sentencia de primera instancia que la concedió, afirmó que “al no ser de competencia del Senado de la República la rehabilitación de sus propios condenados, corresponde a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – sede de aquella Corporación – esa función rehabilitadora en el evento sub-judice, puesto que así lo indica una recta interpretación de los cánones constitucionales y preceptos de la Ley 63 de 1945 que reglamentan el instituto en cuestión”<sup>36</sup>. Por estas razones, el cargo formulado por el demandante no está llamado a prosperar.

Finalmente, la Corte estima necesario anotar que la decisión de exaltar por medio de una ley de honores a un personaje público es una determinación política sobre cuyos méritos, oportunidad o conveniencia no le corresponde pronunciarse.

#### 5. Alusión puntual a las competencias ejercidas en materia presupuestal por el Congreso de Colombia y el Gobierno Nacional

5.1. La acusación central en contra de la Ley 609 de 2000 apunta a la extralimitación del legislador en sus competencias cuando expide una ley que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público que prestó sus servicios al país, autoriza la realización de ciertos gastos. De esta manera, se considera que se desconocen las competencias distribuidas por la Constitución entre el Congreso y el Gobierno en materia presupuestal (artículo 356 C.P.), y se está quebrantando el principio de unidad normativa (artículo 158 C.P.).

5.1.1. La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decreta

honorés a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación<sup>37</sup>, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”<sup>38</sup>. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”<sup>39</sup>, evento en el cual es perfectamente legítima”<sup>40</sup>.

En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honorés. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropriaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropriaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.).

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación[;] simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”<sup>41</sup>. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto

de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de éste “de acuerdo la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno”<sup>42</sup>, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Algo más: revisado el contenido del texto de la Ley 609 de 2000 se puede concluir (tal y como lo sugiere en su concepto el señor Procurador), que ninguno de los proyectos y gastos en ella autorizados, recaen sobre actividades que correspondan ser adelantados de manera exclusiva por alguna entidad territorial, tal y como lo dispone la Ley 60 de 1993<sup>43</sup>, pues ni la construcción de un auditorio en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja (de carácter nacional)<sup>44</sup>, ni el mantenimiento de bienes históricos o culturales, o la producción de obras para difundir el pensamiento del ex General Rojas, en los términos de la ley demandada, son asuntos que quepan dentro de la órbita de las competencias que en materia de educación o cultura cumplen los departamentos o los municipios<sup>45</sup>; lo mismo puede decirse de la autorización de dineros con destino a la adecuación del edificio municipal de la ciudad de Tunja<sup>46</sup>, pues nada impide que Gobierno Nacional contribuya a la ejecución de obras públicas en beneficio de las entidades descentralizadas. Tampoco la emisión de una estampilla en recuerdo de Rojas Pinilla<sup>47</sup>, o las labores de readecuación del aeropuerto de Tunja<sup>48</sup> comprometen a los entes territoriales. Finalmente, la autorización de dineros para la adecuación del edificio municipal de la ciudad de Tunja no riñe con la Constitución<sup>49</sup>, pues nada impide al Gobierno Nacional contribuir a la ejecución de obras públicas en beneficio de las entidades descentralizadas cuando éstas tienen un significado nacional o sean también de interés para la Nación, como lo ha declarado la Ley 609.

5.1.2. La Ley objeto de estudio tampoco desconoce el principio de unidad normativa en materia legislativa, tal y como lo consagra el artículo 158 Superior, pues es clara la vinculación que existe entre el deseo de exaltar la memoria del ex General Gustavo Roja Pinilla y la realización de una serie de obras en su honor, pues esta es, en últimas, la manera como se logra el objeto perseguido por la Ley 609 de 2000. Sin embargo, no puede olvidarse que este tipo de disposiciones, denominadas leyes de honores, “producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto”<sup>50</sup>.

Así, desde el punto de vista material, tales leyes no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que son propias a su naturaleza “pues simplemente se limitan a regular situaciones singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”<sup>51</sup>.

Por estas razones, se declarará la exequibilidad de la Ley 609 de 2000 respecto de los cargos analizados.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 609 de 2000, respecto de los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-782/01

LEY ORGANICA-Distribución de competencias en distintos niveles territoriales (Salvamento de voto)

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Destinación de recursos provenientes de transferencias (Salvamento de voto)

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Destinación de recursos de Nación para función propia de ente territorial (Salvamento de voto)

LEY DE HONORES-Destino de dinero por Gobierno para adecuación de edificio municipal (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-No modificación ni derogación por norma ordinaria (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda

Expedientes D-3352

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 609 de 2000 “por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento”, presentada por el ciudadano Tito Enrique Orozco.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia en relación con la declaratoria de exequibilidad el artículo 5 de la Ley 609 de 2000. Manifiesto las razones por las cuales salvo mi voto, de la siguiente manera:

- La disposición demandada con el objeto de exaltar la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, autoriza destinar por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$ 3´100.000.000) para la adecuación del Edificio Municipal de Tunja. La Corte declaró la constitucionalidad de la misma, señalando que los gastos allí previstos no recaen sobre actividades que deban ser adelantadas por una entidad territorial, de acuerdo con la Ley 60 de 1993, distributiva de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

- Difiero de la anterior afirmación, por las razones que a continuación me permito manifestar:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.”

En desarrollo de los principios de autonomía de la entidades territoriales y de subsidiariedad, complementariedad y coordinación en el ejercicio de las competencias asignadas a los distintos niveles de la organización territorial (artículos 1 y 288 superior), la Constitución radicó en el Legislador Orgánico la facultad de establecer la distribución del ejercicio de las competencias en los distintos niveles con el objeto de favorecer la concordancia entre las responsabilidades asignadas a los entes territoriales y los recursos destinados para su cabal ejercicio (plasmada en la Ley 60 de 1993), acorde con el sistema de participación de los

departamentos, distritos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación establecido en la Constitución Política.

De esta forma, el artículo 357 consagra la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación<sup>52</sup>. A su vez, el artículo 356 superior establece el situado fiscal, definido como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos y distritos.

Este sistema busca evitar la duplicación del gasto, atribuyendo competencias y responsabilidades y estableciendo límites al ámbito de acción de cada uno de los niveles territoriales, de manera que sólo en los casos en que la ley autorice, la Nación podrá destinar parte de sus recursos para el desarrollo de las funciones asignadas a los entes territoriales.

2. La ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en su artículo 21, señala la destinación que los municipios deben dar a los recursos provenientes de las transferencias, con el objeto de ejecutar las competencias asignadas por la misma ley, en su artículo segundo.

Al respecto, el párrafo del artículo 21 consagra el principio general relativo a la prohibición de incluir en el Presupuesto General de la Nación apropiaciones destinadas a los mismos sectores de inversión obligatoria de los ingresos provenientes de las transferencias por parte de los municipios; estableciendo solamente dos excepciones<sup>53</sup>:

i. Apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales.

i. Partidas de cofinanciación para el desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

3. El artículo 5 demandado, no se enmarca dentro de ninguna de las dos excepciones planteadas anteriormente, puesto que el mantenimiento y adecuación de un edificio del municipio, no es una competencia que le corresponda ejercer a la Nación, sino al propio ente local. Tampoco se refiere a la cofinanciación, pues la Corte ha establecido de manera clara los requisitos para que ésta opere señalando:<sup>54</sup>

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas- como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación(CP. Art.356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el

Gobierno central, conforme a la Constitución y la ley. De esta manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos.”

5. Cuando una norma ordinaria contraviene lo estatuido por el legislador orgánico deviene en inconstitucional, ya que una disposición ordinaria no puede modificar ni derogar una norma de carácter orgánico, ya que esta última clase de normas, fueron establecidas por el constituyente (artículo 151 superior) para determinar las pautas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa.

Sobre la inexecutable de una norma por ser violatoria de las disposiciones contenidas en una ley orgánica, la Corte ha indicado lo siguiente:<sup>55</sup>

“Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica”.

La norma acusada contraviene los principios de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales consagrados en la legislación orgánica, razón por la cual, la Corte debió declarar su inexecutable, puesto que una norma de carácter ordinario, está tratando de modificar la legislación orgánica constitucionalmente consagrada como de naturaleza especial, y dotada de una jerarquía superior.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Publicado en la Gaceta del Congreso No. 241 del 27 de junio de 2000.

2 Cfr. Diario Oficial No. 44.133 del 18 de agosto del 2000.

3 Cfr. folio 2 del expediente.

4 Cfr. folio 1 del expediente.

5 Cfr. folio 2 del expediente.

6 Cfr. ibid. folio 2.

7 Cfr. ibid. folio 2.

8 Cfr. ibid. folio 2.

9 Cfr. Ibid. folio 2.

10 Cfr. folio 44 del expediente.

11 Cfr. folio 42 del expediente.

12 Cfr. ibid. folio 42.

13 Cfr. folio 45 del expediente.

14 Cfr. folio 59 del expediente.

15 Cfr. folio 60 del expediente.

16 Cfr. folios 60 y 61 del expediente.

17 Cfr. ibid. folio 61.

18 Cfr. folio 62 del expediente.

19 Cfr. folio 67 del expediente.

20 En efecto, el Proyecto de Ley número 100/99 del Senado y 254/2000 de la Cámara de representantes “por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento”, comenzó su proceso de trámite legislativo a través de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República el 13 de septiembre de 1999, siendo debatido y aprobado por esta célula congresional y, luego, por la Plenaria del Senado, por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y por la Plenaria de esta Corporación, respectivamente. Así, en la Gaceta del Congreso No. 241 del 27 de junio de 2000 se publicó el texto para segundo debate del referido Proyecto de Ley, mismo que fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes tal y como lo certifica el Secretario General de dicha Corporación, y que posteriormente fue analizado por una Comisión Accidental para conciliar los textos aprobados por el Congreso y la Cámara y remitirlo al señor Presidente de la República para su sanción (Cfr. el expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-).

21 Cfr. Diario Oficial 44.133 del 18 de agosto de 2000.

22 Cfr. folio 2 del expediente.

23 En la sesión plenaria del 15 de junio de 2000 “fue considerado y aprobado por unanimidad de los presentes (138 H. Representantes de la Cámara), el informe con que termina la ponencia para segundo debate, el título y el articulado sin modificaciones al proyecto de ley 254 de 2000 (C) -100 de 1999 (S) ‘por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento’” (ver la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes al respecto, contenida en el expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-).

24 Las diferencias tienen que ver con sumas de dinero aprobadas por una y otra cámara par la realización de obras, cantidades que fueron disminuidas y unificadas (v.gr. la contenida en

el artículo 9 del Proyecto de Ley) en el informe presentado por la comisión accidental (Cfr. Gaceta del Congreso No. 460 del 22 de noviembre de 1999 -página 8- y No.241 del 27 de junio de 2000 -página 15-).

25 Cfr. el expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar- en el que aparece el informe de la Comisión Accidental.

26 Cfr. el expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar- en el que reposa constancia del Secretario General del Senado y del Secretario General de la Cámara de Representantes certificando la aprobación del informe presentado por la Comisión Accidental.

27 El artículo 4 del Proyecto objetado autorizaba al Gobierno Nacional para efectuar las gestiones necesarias con el fin de convocar a un concurso para la elaboración de los diseños que se utilizarían en la construcción del Paseo de la República en la ciudad de Tunja, también avalada por la norma. Tal autorización es contraria a los artículos 150 numeral 9 y 154 de la Constitución en lo relativo a la contratación pública (Cfr. expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-).

28 Esto ocurría con los artículos cinco, nueve, diez, once y catorce del Proyecto de Ley que autorizaban una serie de obras de infraestructura (v.gr. la construcción y adecuación de un museo o la construcción de un colegio) cuya realización corresponde a otras autoridades (Cfr. expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-).

29 El artículo quince del Proyecto de Ley objetado disponía que el Municipio de Tunja debía aportar el cinco por ciento (5%) del costo de las obras autorizadas como cofinanciación, la cual estaría representada en bienes y servicios (Cfr. expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-).

30 Cfr. expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-.

32 Cfr. expediente legislativo de la Ley 609 de 2000 -sin foliar-.

33 Cfr. Corte Suprema de Justicia Sala Penal. Sentencia del 31 de julio de 1963 M.P. Julio Roncallo Acosta. Publicaciones aparecidas en algunos periódicos capitalinos que versaban sobre presuntas irregularidades cometidas por Gustavo Rojas Pinilla en ejercicio de su cargo como Presidente de la República dieron pie para que la Cámara de Representante abriera una investigación por tales hechos (en aplicación del artículo 102 numeral 5 de la Constitución de 1886), que término en una acusación que se contrajo a los siguientes cargos: (i.) indignidad por mala conducta en ejercicio de la Presidencia de la República; (ii.) violación de la Constitución Nacional vigente (artículo 120 numerales 12 y 15); y, (iii.) haber cometido delito de concusión (artículo 156 del Código Penal). De las acusaciones contenidas en (i.) y (ii.) conoció el Senado de la República declarando la indignidad del ex presidente, respecto de (iii.) el órgano competente para su conocimiento era la Corte Suprema de Justicia.

34 Cfr. *ibid.* Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 31 de julio de 1963.

35 Cfr. Corte Suprema de Justicia Sala Penal. Sentencia del 16 de octubre de 1967 M.P. Luis Carlos Zambrano. En esta oportunidad se confirmó el fallo proferido en primera instancia por

el Tribunal Superior de Bogotá mediante el que se rehabilitaba en sus derechos al señor Gustavo Rojas Pinilla. Con posterioridad a la rehabilitación jurídica hecha por la Corte Suprema, el Congreso de la República expidió una resolución absolutoria a favor de Rojas Pinilla aprobada en sesión del 15 de diciembre de 1970 (Cfr. Anales de Congreso año 1970 - 1971).

36 Cfr. *ibid.* Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 16 de octubre de 1967.

37 Ver, entre otras, las sentencias C-490/94, C360/96, C-017/97 y C-192/97.

38 Sentencia C-490/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

39 Sentencia C-360/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

40 Corte Constitucional Sentencia C324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiaron las Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 157/95 (S) y 259/95 (C) “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad”; la doctrina contenida en la cita fue reiterada en la sentencia C-196 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett En esta ocasión se declaró la exequibilidad el artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República.

Estas sentencias recogen las reglas establecidas por la Corte desde sus inicios (Cfr. sentencia C-057 de 1993 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En esta oportunidad se declararon infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley No. 134 de 1989 (S), 198 de 1989 (C) “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”. Aquí se consideró que la autorización de gastos que hace el Congreso al Gobierno no implica, en principio, la limitación de las atribuciones que tiene cada órgano en la formulación de la política presupuestal).

41 Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes “Por medio del cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico”.

42 Este el principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

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

44 Cfr. artículo 4 de la Ley 609 de 2000.

45 Cfr. artículos 6, 7 y 8 de la Ley 609 de 2000.

46 Cfr. artículo 5 de la Ley 609 de 2000.

47 Cfr. artículo 3 de la Ley 609 de 2000.

48 Artículo 6 de la Ley 609 de 2000.

49 Cfr. artículo 5 de la Ley 609 de 2000.

50 Corte Constitucional Sentencia C-544 DE 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Se declaró exequible el aparte demandado de la Ley 32 de 1969 “por la cual se decreta la denominación de un Aeropuerto”.

51 Cfr. ibid. sentencia C-544 de 1996.

52 Este artículo fue modificado por el acto Legislativo 012 de 2001, el cual comenzará a regir el 1 de enero de 2002, cuyo texto señala:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y los Departamentos, Distritos y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y municipios.

...

La ley reglamentará los criterios de distribución del sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de éstas entidades , y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema general de Participaciones de éstas...”

53 En cuanto al tema de las excepciones a la prohibición de incluir en el Presupuesto Nacional apropiaciones destinadas a los mismos sectores de inversión obligatoria por parte de los municipios de los recursos de que trata el artículo 357, la Corte con ponencia de éste magistrado ha indicado:

“Esta excepción introducida por el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, permite que otros recursos nacionales, adicionales a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el artículo 357 de la Carta, se destinen a la financiación de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales, a través del mecanismo de cofinanciación.

La Corte destaca con especial énfasis, que en virtud de lo dispuesto por ésta última parte del párrafo del artículo 21, la Nación sí puede contribuir a cofinanciar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también, funciones que según la Ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con participación de recursos de los entes territoriales.”

54 Sentencia C-562 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

55 Sentencia 600A/95 M.P Alejandro Martínez C.