Sentencia C-856/06

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Concepto

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Creación de organismos del orden nacional

ESTRUCTURA ORGANICA DE ENTIDAD PUBLICA-Elementos que comprende

INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN ENTIDAD NACIONAL-Creación

ESCUELA NACIONAL DE ARTE DRAMATICO-Creación por iniciativa gubernamental

Advierte la Corte que existen apartados de la norma objetada que ofrecen duda en cuanto al alcance de la norma y su compatibilidad con la Carta Política. En efecto, el artículo 10 contiene la expresión "crease", con base en la cual podría inferirse la existencia de elementos orgánicos, relacionados con la modificación a la estructura de la administración nacional, a través de la creación de una nueva entidad que asuma las funciones de promoción a las artes escénicas. La Corte declarará fundada la objeción gubernamental, exclusivamente por esta expresión, en la medida en que su interpretación incorpora el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P y, verificado el trámite legislativo, se observa que no se contó con la iniciativa gubernamental necesaria, en los términos del inciso segundo del artículo 154 Superior. Por último, la Corte advierte que si bien el texto resultante del artículo objetado no tendría un claro sentido gramatical; su análisis integral, esto es, incorporándose lo previsto en su parágrafo, permite comprender a la Escuela Nacional de Arte Dramático como un programa estatal dirigido a la investigación y la crítica relacionadas

con el teatro y las artes escénicas.

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CREACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Requisitos

CREACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS NACIONALES-Reserva de ley/FONDO NACIONAL DEL TEATRO-Delegación al ejecutivo para determinar estructura no cumple requisitos sobre concesión de facultades extraordinarias

Se observa que aunque si bien se delegó en el Ejecutivo la creación del Fondo Nacional del Teatro, la determinación de su estructura y las fuentes para proveer sus recursos (artículo 13), ello no se efectuó a través del mecanismo constitucional previsto para el efecto, esto es, las facultades extraordinarias. En ese sentido, para el caso propuesto es claro que el Congreso efectuó un traslado irregular de sus competencias respecto de asuntos que, como la creación de entidades de la estructura de la administración nacional, tienen reserva de ley.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Extensión excepcional de competencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Posibilidad de ampliar el examen a aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El Procurador General sostiene que las objeciones presidenciales relacionadas con la creación

del Fondo Nacional del Teatro deben declararse fundadas, debido a que en el trámite legislativo de esta materia fue pretermitido el requisito dispuesto por el inciso segundo del artículo 154 C.P. Este asunto no fue expresado en las objeciones presidenciales, por lo que la Corte, en primer término, deberá determinar si es competente para pronunciarse sobre el particular. La competencia de la Corte Constitucional para decidir asuntos que si bien no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, resultan centrales para el estudio de las razones de inconstitucionalidad que fundamentan las objeciones, se remonta a las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación en la sentencia C-1404 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis. Con anterioridad a este fallo, la Corte había sostenido que, habida cuenta las particulares condiciones del trámite de las objeciones presidenciales, no era posible aplicar el principio de control de constitucionalidad integral. En efecto, el trámite de las objeciones constituía, a la luz de la doctrina anterior, una expresión de la dinámica de los controles interorgánicos. En ese sentido, estaba restringido al diálogo jurídico – constitucional entre el Gobierno, el Congreso y la Corte, diálogo que no podía tener un alcance tal que impidiera el ejercicio posterior de la acción pública de inconstitucionalidad por parte de los ciudadanos. No obstante, en criterio de la sentencia mencionada, que con posterioridad ha sido reiterada por esta Corporación, "en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas". En apartados precedentes de esta sentencia se ha insistido en que la iniciativa gubernamental o el aval del Ejecutivo es uno de los aspectos que define el alcance de la competencia del Congreso para crear organismos propios de la estructura de la administración nacional. Por tanto, el asunto planteado por el concepto del Ministerio Público resulta pertinente para el presente análisis de constitucionalidad, en tanto guarda relación directa con la objeción presidencial propuesta.

FONDO NACIONAL DEL TEATRO-Creación por iniciativa gubernamental

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes de los órganos legislativo y ejecutivo

PROCESO PRESUPUESTAL-Distinción entre el decreto del gasto y la apropiación específica en la ley de presupuesto

PROCESO PRESUPUESTAL-Incorporación del sistema de balance entre los poderes públicos

La concurrencia de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo en materia presupuestal incorpora, igualmente, un sistema de balance entre los poderes públicos. De esta forma, mientras el Ejecutivo no puede incorporar en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de deuda o un gasto destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (Art. 346 C.P.), el Congreso tiene vedado expedir normas que contengan mandatos imperativos hacia el Ejecutivo para la ejecución de gasto público, pues éste tiene la competencia privativa para la determinación del contenido concreto del proyecto de ley de presupuesto.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE TEATRO-Imposición de reajuste de partida presupuestal limita competencia del ejecutivo en proyecto de ley de presupuesto/PROCESO PRESUPUESTAL-Extralimitación del Congreso al imponer al ejecutivo reajuste de partida presupuestal

Del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de

mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público. En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal. Empero, estas conclusiones no resultan aplicables para el caso de lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley. En este evento el legislador impone al Ejecutivo que la partida presupuestal destinada a la financiación de salas concertadas del Ministerio de Cultura sea reajustada en un porcentaje no inferior al índice de precios al consumidor. Una disposición de esta naturaleza configura una limitación concreta a la competencia en cabeza del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto, prevista en el artículo 346 Superior, configurándose con ello una extralimitación de la competencia del Congreso en el proceso presupuestal.

LEY ORGANICA-Valor normativo

LEY ORGANICA-Parámetro constitucional de control de normas ordinarias

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Referente para el análisis del impacto fiscal de proyecto de ley que ordena gasto u otorga beneficio tributario

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Reglas sobre exigibilidad

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE TEATRO-No exigibilidad del requisito de compatibilidad con Marco Fiscal de Mediano Plazo

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

LIBERTAD DE ENSEÑANZA-Alcance

LIBERTAD DE ENSEÑANZA-No vulneración por norma que ordena al Ministerio de Educación establecer programación de obras teatrales en colegios

La disposición del artículo 18 del proyecto de ley que ordena al Ministerio de Educación establecer una programación de obras teatrales en los colegios, no vulnera la libertad de enseñanza puesto que la promoción de actividades fomentadas por la misma Constitución Política, como es el caso de las artes escénicas, no configura una afectación de esa libertad, sino que, antes bien, es un instrumento adecuado para el cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, como es el caso de la promoción de las distintas expresiones culturales, entre ellas, las artes escénicas. Por lo tanto, la Sala declarará infundada la objeción presentada respecto del inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley estudiado.

SEGURIDAD SOCIAL MIEMBRO GRUPO DE TEATRO-Concesión de estímulos a personas que reciban reconocimiento en festivales nacionales e internacionales avalados por Ministerio de Cultura

El artículo 19 del proyecto de ley materia de análisis prevé que las personas que hagan parte de compañías teatrales y que reciban reconocimiento en festivales nacionales o internacionales avalados por el Ministerio de Cultura, serán acreedores a los estímulos de seguro de vida e invalidez, seguridad social en salud y auxilio funerario, este último a través de empresas de economía solidaria. De igual manera, la norma en comento determina que los estímulos mencionados tendrán vigencia a partir de la concesión del reconocimiento y mientras el beneficiario "se mantenga como titular del mismo". Finalmente, el artículo estipula que para acceder a los estímulos debe acreditarse ingresos personales inferiores a tres salarios mínimos mensuales o seis salarios, en el caso de ingresos familiares. La Corte comparte la posición del Ministerio Público, en el sentido que la interpretación que hace el Ejecutivo de la norma objetada le confiere un alcance más amplio del que puede predicarse de su contenido. La Corte advierte que lo regulado en la norma objetada no significa, en modo alguno, el decreto de auxilios o donaciones por parte del Estado a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En contrario, la norma pretende extender la seguridad social a grupos que desempeñan tareas intrínsecamente relacionadas con la educación y la cultura, fines valiosos desde la perspectiva constitucional, en tanto desarrollan las obligaciones estatales previstas en los artículos 70 y 71 C.P. Por ende, no existe una contradicción entre la norma objetada y la Carta Política, en tanto estos beneficios, se insiste, están supeditados al cumplimiento de las pautas generales, fijadas por la Constitución y la ley, para la prestación del servicio público en comento.

Referencia: expediente OP-091

Objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, "por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil seis (2006).

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

I. ANTECEDENTES

1. REGISTRO DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

Mediante oficio recibido en esta Corporación el 4 de octubre de 2006, la Presidenta del Senado de la República remitió el Proyecto de ley n.° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y

se dictan otras disposiciones". En relación con este proyecto, el Gobierno Nacional formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad, las cuales fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República, situación que motiva el presente trámite, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 C.P.

2. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley n.° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente, subrayándose los apartados objetados:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

"Ley _____

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTA LA LEY DE TEATRO COLOMBIANO, SE CREA EL FONDO NACIONAL DEL TEATRO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I

DE LA ACTIVIDAD TEATRAL

Artículo 1º. Objeto de la ley. La actividad teatral y escénica, por su contribución al afianzamiento de la cultura nacional, será objeto de la promoción y apoyo del Estado colombiano.

Artículo 2º. Actividad teatral. Para los fines de la presente ley se considerará como actividad teatral o escénica a toda representación de un hecho dramático o cómico, manifestado artísticamente a través de distintos géneros creativos e interpretativos según las siguientes pautas:

a) Que constituya un espectáculo público y sea llevado a cabo por trabajadores de teatro en forma directa, real, en tiempo presente y no a través de sus imágenes;

b) Que refleje alguna de las modalidades teatrales existentes o que fueren creadas tales como la tragedia, comedia, sainete, musical, Infantil, sala, calle, títeres, marionetas, expresión corporal, danza, improvisación, pantomima, narración oral, lecturas dramáticas, infantil, monólogos, circo teatro y otras que posean carácter experimental creativo y dinámico o sean susceptibles de adaptarse en el futuro escénico del país;

c) Que conforme una obra artística o escénica que implique la participación real y directa de uno o más actores compartiendo un espacio común con sus espectadores. Asimismo forman parte de las manifestaciones y actividad teatral las creaciones dramáticas, criticas, investigaciones, documentaciones y enseñanzas afines al quehacer descrito en los incisos anteriores.

Artículo 3º. Sujetos de la ley. Serán considerados como sujetos de esta ley quienes se desempeñen dentro de alguno de los siguientes roles:

a) Quienes tengan relación directa con el público, en función de un hecho teatral o escénico

en tiempo presente;

b) Quienes tengan relación directa con la realización, producción, técnica y logística artística del hecho teatral, aunque no con el público o con o sin relación directa con él.

c) Quienes indirectamente se vinculen con el hecho teatral sean productores técnicos, investigadores, instructores, críticos o docentes de teatro o artes escénicas.

Artículo 4º. Atención y apoyo preferente. Gozarán de expresa y preferente apoyo y atención para el desarrollo de sus actividades las salas teatrales integrantes del Programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura, que no superen las setecientas (700) localidades o butacas y que tengan la infraestructura logística y técnica necesaria para la presentación de las actividades teatrales o escénicas, como asimismo, los grupos de conformación estable o eventual que actúen en dichas salas o que presenten ante la autoridad competente una programación escénica continua específica. Para ellos se mantendrán políticas y regímenes de concertación permanente a salas teatrales concertadas a fin de propiciar y favorecer el desarrollo de la actividad teatral estable e independiente en todas sus formas, manifestaciones, tendrán un apoyo permanente para su funcionamiento idóneo.

Parágrafo 1º. Apoyar presupuestalmente, en infraestructura y equipos (luces, sonido, etc.), de acuerdo al Programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura, que se viene desarrollando desde 1990, el funcionamiento, la modernización técnica y locativas a las Salas teatrales concertadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parágrafo 2º. Apoyo de las entidades territoriales a las Salas Concertadas que estén en el programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura que podrán contar con la cofinanciación de los Municipios, Departamentos y Distritos Especiales.

Parágrafo 3º. Se debe incrementar en por lo menos el IPC. -Certificado por el Banco de la República- los presupuestos anuales de las Salas Concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura.

Artículo 5º. Creación de Redes. Para fortalecer, promulgar y promover las actividades teatrales o escénicas en sus diferentes modalidades descritas en el literal b) del artículo 2º se crearán las respectivas Redes que las integren y faciliten su labor por área o modalidad escénica.

Artículo 6º. Festival Nacional de Teatro. El Ministerio de Cultura en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro impulsará y promoverá cada dos (2) años el Festival Nacional de Teatro, el cual se realizará por modalidades escénicas, en los Municipios, Distritos y Departamentos de acuerdo a las redes por modalidades escénicas existentes -ejemplo teatro de sala, teatro de calle, títeres, pantomima, narración oral, danza teatro, teatro infantil, etc.- para terminar en un gran festival nacional de todas las modalidades o áreas escénicas en una sola ciudad del país.

Parágrafo único. Las obras más destacadas del Festival Nacional de Teatro, se promoverán en giras nacionales e internacionales y a otros festivales de trayectoria, como reconocimiento a su trabajo grupal y a su actividad teatral sobresaliente.

Artículo 7º. Estrenos de obras. Para sostenimiento y actualización de la actividad teatral, los grupos teatrales objeto de esta ley deberán estrenar y poner en escena nuevos montajes u obras mínimo cada dos (2) años, para impulsar la producción teatral escénica nacional y ser objeto de los apoyos, incentivos o subvenciones que esta ley disponga.

Artículo 8º. Se concederán los beneficios de la presente ley a los montajes teatrales que promuevan los valores de la cultura colombiana e impulsen la paz y convivencia dentro del ámbito universal, así como aquellos emergentes de cooperación o convenios internacionales donde participe la nación. Se prestará atención preferente a las obras teatrales de autores nacionales y a los grupos teatrales que las monten, las pongan en las “tablas” o escena.

Artículo 9º. Día Nacional del Teatro. Celébrese el 27 de marzo el día del teatro como está establecido a nivel mundial, desde hace muchos años.

Artículo 10. Escuela Nacional de Arte Dramático. Para el desarrollo del teatro y las artes escénicas créase la Escuela Nacional de Arte Dramático.

Parágrafo 1º. Dentro de los objetivos de la Escuela Nacional de Arte Dramático promoverá la Investigación y la crítica relacionado con el Teatro y las artes Escénicas.

Artículo 11. Competencia. El organismo competente reglamentará y efectivizará las contribuciones a los montajes, estímulos y mantenimiento en escena de las actividades teatrales objeto de la promoción, funcionamiento y apoyo que establece esta ley. Igual criterio se adoptará para el mantenimiento y desarrollo de las salas teatrales del programa de concertación nacional.

Parágrafo 1º. El Estado a través del organismo competente u otras instituciones, apoyará las actividades de todos los actores y grupos de teatro.

T I T U L O II

FONDO NACIONAL DEL TEATRO

Y LAS ARTES ESCENICAS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Creación y atribuciones

Artículo 12. Créase la Red Nacional de apoyo a las actividades teatrales y de las artes escénicas. Esta Red estará conformada por todas las entidades públicas y organizaciones reconocidas dedicadas al Teatro y Artes Escénicas.

Artículo 13. Atribuciones. Para el cumplimiento de los fines del artículo anterior de la presente ley el Gobierno Nacional creará un Fondo y determinará su estructura y las fuentes para proveer sus recursos.

CAPITULO II

Organización y funciones

Artículo 14. Conformación del Fondo Nacional del Teatro. En las Juntas Directivas del Fondo tendrán participación paritaria entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales reconocidas dedicadas al Teatro y las Artes escénicas.

Artículo 15. Funciones del Fondo Nacional del Teatro. Son funciones del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas las siguientes:

a) Planificar las actividades anuales del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas;

b) Elaborar y presentar el presupuesto de Ingresos y Gastos a los Ministerios de Cultura y Hacienda respectivamente.

c) Impulsar la actividad teatral, favoreciendo los procesos en su más alta calidad y posibilitando el acceso de la comunidad a esta manifestación de la cultura;

d) Elaborar, concentrar, coordinar y coadyuvar en la ejecución de las actividades teatrales de las diversas jurisdicciones, propugnando formas participativas y descentralizadas en la formulación y aplicación de las mismas, respetando las particularidades locales y regionales y la transparencia de los procesos y procedimientos de ejecución de las mismas;

e) Coordinar con las distintas jurisdicciones la planificación y desarrollo de las actividades teatrales de carácter oficial;

f) Fomentar las actividades teatrales a través de la organización de concursos, certámenes, muestras y festivales; el otorgamiento de distinciones, estímulos y reconocimientos especiales, la adjudicación de becas de estudio y perfeccionamiento, del intercambio de experiencias y demás medios eficaces para este cometido;

g) Considerar de interés cultural y susceptibles de promoción, apoyo y coordinación por parte del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas, a las salas concertadas que se dediquen en forma permanente a la realización de actividades teatrales, a fomentar la conservación y la creación de los espacios destinados a la actividad teatral o escénica. Para el efecto se consideran sala de teatro a todas las propiedades muebles o inmuebles donde se desarrolle permanentemente la actividad teatral o escénica y se encuentren dotadas con los requerimientos de infraestructura, técnicos y logísticos para la presentación de un montaje teatral o escénico, las cuales pueden ser acreedoras a la protección y apoyo permanente para su conservación, funcionamiento y enriquecimiento del valor patrimonial en las condiciones y formas que determine la reglamentación de la presente ley en lo referente a Salas Concertadas;

h) Acrecentar y difundir el conocimiento del teatro, su enseñanza, su práctica y su historia, especialmente en los niveles del sistema educativo, y contribuir a la formación y

perfeccionamiento de los trabajadores, gestores y creadores del teatro en todas sus expresiones y especialidades;

i) Proteger la memoria y documentación escrita, fotográfica, audiovisual y archivos históricos del teatro y las artes escénicas colombianas;

j) Disponer la creación de secciónales del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas en los distintos Municipios, Departamentos y Distritos Especiales del país, si lo considera necesario para la aplicación de la presente ley, con la participación y cofinanciación de las Gobernaciones, Municipios y Distritos Especiales;

k) Celebrar convenios interadministrativo y multisectorial con otras entidades, de cooperación, intercambio, apoyo, coproducción y otras formas del quehacer teatral;

l) Difundir los diversos aspectos de la actividad teatral a nivel nacional e internacional;

m) Administrar y disponer de los fondos previstos en la presente ley;

n) Designar un jurado para la selección y calificación de los proyectos que aspiran a obtener los beneficios y subvenciones de esta ley, los que se integrarán por personalidades del área y modalidades del quehacer teatral, mediante concursos públicos de antecedentes y oposición. Los jurados durarán en sus funciones igual período y condiciones que los integrantes electos del Consejo de Dirección;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

o) Crear y actualizar un Registro Nacional de Entidades y Personas dedicadas a la Actividad Teatral y las Artes Escénicas en Colombia, al cual deberán inscribirse quien desee beneficiarse de los programas que desarrolle el Instituto;

p) De acuerdo con el Registro Nacional de Entidades y personas dedicadas a la actividad teatral y las Artes escénicas;

q) Carnetizar a los inscritos que se beneficien de los Programas del Consejo de Teatro y las Artes Escénicas;

r) Efectuar veedurías y auditorías para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

CAPITULO III

Del patrimonio

Artículo 16. Constitución del Patrimonio. Constituirán el patrimonio del Fondo Nacional del Teatro los siguientes bienes:

a) Los que le pertenezcan por cesión del Ministerio de Cultura y los que adquiera en el futuro a cualquier título;

b) Los que siendo propiedad de la Nación, se afecten al uso del Fondo, mientras dure dicha afectación.

A los fines del presente artículo, el Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas fijará su sede en la ciudad de Bogotá en las instalaciones que el Ministerio de Cultura asigne para tal fin, las cuales se entenderán hacen parte del patrimonio del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas.

CAPITULO IV

De los recursos y su distribución

Artículo 17. Finalidad de los recursos. Los recursos del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas tendrán las siguientes finalidades:

a) Financiar actividades teatrales consideradas de interés cultural y susceptible de promoción, apoyo por el Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas;

b) Financiar los festivales de teatro nacionales, departamentales y municipales considerados como patrimonio cultural vivo de la nación;

c) Financiar el funcionamiento, mantenimiento y dinamizacion de salas teatrales concertadas del programa del Ministerio de Cultura, espacios no convencionales o escenarios rodantes y otros espacios con equipamiento e infraestructura técnica o logística y programación permanente de Teatro y artes escénicas;

d) Equipar centros audiovisuales, centros de documentación y bibliotecas teatrales, del orden nacional y regional;

e) Atender gastos de edición de libros, revistas, periódicos, folletos, publicaciones, boletines referidos especialmente a la actividad teatral y escénica que sean considerados de interés cultural por el Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas;

f) Otorgar becas para realización de estudios de perfeccionamiento en el país o en el extranjero mediante concurso público de antecedentes y oposición, con base en las reglas establecidas en esta ley.

g) Otorgar premios y estímulos a actores de teatro nacionales o extranjeros residentes en el país, con preferencia de los primeros.

T I T U L O III

INCENTIVOS Y PROMOCION DE LA ACTIVIDAD TEATRAL

Y ESCENICA EN COLOMBIA

Artículo 18. Promoción y educación. El Ministerio de Educación Nacional promocionará dentro de los programas académicos de los estudios de enseñanza primaria y media la cátedra escolar de Teatro y Artes Escénicas, orientada a que los niños y niñas y los jóvenes se apropien de esta actividad, conserven la cultura nacional y adopten desde la formación artística nuevas visiones de mundo y se formen como líderes sociales y comunitarios para el futuro del teatro y las Artes escénicas colombianas.

De la misma manera el Ministerio de Educación establecerá programas de presentaciones de

obras de teatro en las escuelas y colegios de manera permanente.

Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de becas a nivel nacional e internacional y créditos a actores y actrices que hayan obtenido los reconocimientos definidos en el literal anterior, los cuales se harán extensivos a los hijos, cónyuge o compañero(a) permanente de los beneficiarios de esta ley.

Parágrafo 1º. Se otorga al Ministerio de Educación el término de un (1) año para que implemente la cátedra definida en el inciso uno de este artículo a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Educación promocionará, fortalecerá y promoverá en el sector público como en el privado las escuelas de Formación teatral.

Parágrafo 3º. El Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas, promoverá y difundirá internacionalmente el teatro y las artes escénicas, como herramienta para el conocimiento de nuestra actividad teatral fuera de las fronteras colombianas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 19. Estímulos sociales. Las personas pertenecientes a los grupos de teatro en sus diferentes modalidades, que partir de la vigencia de la presente ley, reciban el reconocimiento en festivales Nacionales, internacionales y mundiales, reconocidos por el Ministerio de Cultura individualmente o por grupos, tendrán derecho a los siguientes estímulos.

Seguro de Vida e Invalidez.

Seguridad Social en Salud.

Auxilio Funerario (a través de empresas de economía solidaria).

Estos estímulos se harán efectivos a partir del reconocimiento obtenido y durante el término que se mantenga como titular del mismo. Para acceder a ellos el titular deberá demostrar ingresos laborales inferiores a tres (3) salarios mínimos legales vigentes (SMLV) o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos legales vigentes (SMLV).

Artículo 20. Reconocimiento a la labor. Como reconocimiento a su labor reconózcase con un apoyo financiero permanente a los festivales de teatro: Festival Latinoamericano de Teatro de Manizales, Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá, Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular Invasión Cultural a Bosa, Festival Internacional de Teatro del Caribe de Santa Marta, Semana de la Cultura en Tunja, entre otros, con más de quince (15) años de permanencia y un reconocido impacto Nacional e internacional en su programación.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

ANGELINO LIZCANO RIVERA”

3. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

3.1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el 19 de octubre de 2004 por el representante Venus Albeiro Silva Gómez y fue publicado en la Gaceta del Congreso n.° 641 del 22 de octubre de 2004.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.3. De acuerdo con el informe de sustanciación,1 el proyecto fue aprobado por la Comisión

Sexta de la Cámara, con una mayoría de 11 votos, en las sesiones de los días 17 y 24 de mayo de 2005. Igualmente, el mencionado informe hace constar que la aprobación del proyecto se llevó a cabo "previo su anuncio en la sesión de los días 1 de diciembre de 2004, 12 de abril de 2005, 10 y 12 de mayo de 2005, con su respectiva publicación en la Gaceta No. 758/04"

3.4. Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara de Representantes se designó a los representantes Alexander López Maya, José Gerardo Piamba Castro, Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, Ernesto Mesa Arango, John Jairo Velásquez Cárdenas, Marino Paz Ospina y Jorge Enrique Ramírez Urbina. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 343 del 10 de junio de 2005.

3.5. De acuerdo con lo certificado en informe de sustanciación,2 el proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 9 de agosto de 2005, según lo consignado en el Acta No. 192 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.° 599 del 9 de septiembre de 2005. En el mismo informe se hace constar que el proyecto fue anunciado en la sesión plenaria de la que da cuenta el Acta No. 190 del 2 de agosto de 2005. Por lo tanto, mediante oficio del 24 de agosto de 2005, el Presidente de esa célula legislativa envió el expediente del proyecto de ley a la Presidencia del Senado de la República, con el fin que continuara su trámite.

3.6. En la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República se designó como ponentes a los senadores Samuel Moreno Rojas y Edgar Artunduaga Sánchez, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 709 del 18 de octubre de 2005.

3.7. El proyecto fue aprobado por la mencionada Comisión el 1 de noviembre de 2005, según consta en el Acta No. 12 de esa fecha. Al respecto, en informe de sustanciación3 del 17 de noviembre de 2005 se hace constar que la aprobación del proyecto se realizó previo anuncio,

efectuado en la sesión del 26 de octubre de 2005.

3.8. Se designó como ponente para segundo debate en el Senado de la República a los senadores Edgar Artunduaga Sánchez y Samuel Moreno Rojas, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 820 del 17 de noviembre de 2005.

3.9. El proyecto fue aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 13 de diciembre de 2005, según consta en el Acta de Plenaria No. 33 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso n.° 17 del 30 de enero de 2006. Del mismo modo, en informe de sustanciación4 del 13 de diciembre de 2005 se hace constar que el proyecto fue aprobado previo su anuncio, efectuado en la sesión plenaria del 6 de diciembre de 2005, como consta en el Acta No. 32 de la misma fecha.

3.10. El informe de la Comisión accidental de mediación fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en la Plenaria del Senado de la República el 9 de mayo de 2005, como consta en los informes de sustanciación proferidos por los secretarios generales de ambas células legislativas.5

Respecto al anuncio para la votación del informe de conciliación, éste fue efectuado en la plenaria del 3 de mayo de 2006 (Acta No. 228), para el caso de la Cámara de Representantes. En lo que tiene que ver con el Senado de la República, el requisito en mención fue corroborado en la sesión plenaria del 4 de mayo de 2006 (Acta No. 44).

3.11. A través de oficio del 17 de mayo de 2006, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 25 de mayo del mismo año, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción.

3.12. El proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad, al Presidente de la Cámara de Representantes el 9 de junio de 2006.6

3.13. Mediante escrito del 16 de agosto de 2006, los senadores Alirio Villamizar, Alexander López Maya, Zulema Jattin, al igual que los representantes Germán Navas Talero, Pedro Jiménez y Carlos Arturo Piedrahita, presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo.

3.14. El anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 29 de agosto de 2006 y por la Plenaria del Senado de la República en sesión del 6 del septiembre del mismo año.7

En relación con los anuncios para votación, estos fueron realizados para el caso de la Cámara de Representantes, en la plenaria del 22 de agosto de 2006, según consta en el Acta No. 007 de esa fecha. En lo que respecta al Senado de la República, el anuncio fue llevado a cabo en la sesión plenaria del 5 de septiembre de 2006, como consta en el Acta No. 11 del mismo día.

3.15. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, la Presidenta del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

4. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

A través de comunicación del 9 de junio de 2006 el Presidente de la República, en concurrencia con las Ministras de Cultura y de Educación Nacional, formuló objeción de inconstitucionalidad al proyecto de ley por considerar que algunas de sus disposiciones vulneran la Carta Política. En específico, las objeciones versan sobre los tópicos siguientes:

4.1. Normas relativas a la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático

En criterio del Ejecutivo, las disposiciones del proyecto que prevén la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático vulneran el artículo 154, inciso segundo C.P. Estas normas, en criterio del Gobierno Nacional, crean "una Escuela Nacional que cabe dentro de las "otras entidades del orden nacional" que se encuentra prevista dentro del listado del numeral 7 del artículo 150 de la C.P., la cual teniendo en cuenta sus objetivos funcionales tendría incidencia en la estructura de la administración nacional." Por lo tanto, el proyecto debió haberse tramitado en razón de la iniciativa gubernamental y no parlamentaria, como efectivamente sucedió.

Del mismo modo, el Gobierno Nacional considera que lo expuesto adquiere mayor sustento jurídico al advertirse que el artículo 10 del proyecto de ley adscribe a la Escuela Nacional de Arte Dramático "funciones que los artículos 17, 18 y 48 de la Ley 397 de 1997 radican en cabeza del Ministerio de Cultura, de donde se deduce la voluntad explícita del legislativo de crear un órgano especializado para el fomento del teatro y las artes escénicas del orden nacional con funciones que corresponden al Ministerio de Cultura."

Adicionalmente, el Gobierno considera que el artículo 10 del proyecto desconoce lo previsto en el artículo 150-7 C.P., puesto que se crea una entidad perteneciente a la administración nacional, sin que el legislador definiera su estructura orgánica. Sobre este particular, la objeción resalta que en caso que la Escuela Nacional tuviera la naturaleza de institución formal de educación superior, "la creación legal de tal institución ameritaba que la iniciativa

del Gobierno Nacional estuviera acompañado del estudio de factibilidad socioeconómico que debía aprobar el Ministerio de Educación Nacional, con el visto bueno del CESU de conformidad con lo preceptuado en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992."

4.2. Normas relativas al mandato al Ejecutivo para la creación del Fondo Nacional del Teatro

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.3. Disposiciones relacionadas con el decreto de gasto público

En criterio del Ejecutivo, los artículos 4º, parágrafos 1º, 2º y 3º; 6º y su parágrafo; 7º; 8º; 10 y su parágrafo; 11 y su parágrafo; 13; 16; 17, 18 parágrafo 3º y 4º; 19 y 20 del proyecto de ley objetado, desconocen la Ley 819 de 2003 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y por ende, el artículo 151 de la Constitución Política.

Para sustentar esta conclusión, considera que aunque debe partirse de la base que el Congreso tiene, de conformidad con el artículo 154 Superior, la facultad de decretar gastos públicos, lo regulado en el artículo 151 ejusdem obliga a que esta actividad se desarrolle de acuerdo con las normas orgánicas sobre presupuesto, estipulaciones a las que la Carta Política les confiere un nivel jerárquico superior al de las leyes ordinarias.

De forma específica, el Gobierno Nacional sostiene que "de conformidad con los artículos 1º y 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, el proyecto de ley omitió explicitar el impacto fiscal que causa y no existe ningún estudio que haga compatible las disposiciones atrás citadas del

proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo. En este orden de ideas, no existe ni en la exposición de motivos ni en las ponencias de trámite, es decir, en el trámite legislativo, una relación de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Igualmente, al no haberse presentado estos estudios relacionados con la medición del impacto fiscal, el Ministro de Hacienda y Crédito Público no tuvo la oportunidad de conceptuar sobre la consistencia de tales conceptos. || De la sola lectura de las disposiciones proyectadas se puede entender que existen precisas órdenes legales al ejecutivo de las que se deducen con claridad meridiana el mandato perentorio de ejecutar un gasto público, el que no sería extraordinario, sino que entraría dentro de la rutina de la ejecución del gasto por parte del Ministerio de Cultura, lo cual crea un desequilibrio en el presupuesto asignado al Ministerio de Cultura.".

A su vez, el incumplimiento de las normas presupuestales por parte del proyecto objeto es reafirmado por el Ejecutivo con base en lo señalado por la jurisprudencia constitucional,8 a partir de la cual sostiene que aunque el Congreso tiene la potestad de decretar al gasto público, corresponde al Gobierno Nacional incluir ese gasto en el proyecto de presupuesto. De esta forma, el Legislativo no puede impartirle al Ejecutivo una orden o mandato perentorio sobre tal inclusión. Fundado en la misma doctrina constitucional, la objeción estima que "salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede decretar gastos públicos. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, "ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos". 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 inexequible, "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 -en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta- para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, caso en el cual es perfectamente legítima".9

Con base en lo expuesto, el Gobierno Nacional advierte que, conforme la estructura gramatical de los artículos objetados, el proyecto de ley contiene una orden al Ejecutivo para que incorpore una partida presupuestal, ello en consideración a que "su objetivo se contrae además de decretar un gasto a que el Gobierno debe en todo caso realizar el gasto público, y por ello, resulta claro que la norma contiene una orden de inclusión de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto, sin que exista una coadyuvancia por parte del Gobierno Nacional." Desde esta perspectiva, es claro que los artículos objetados vulneran la Constitución, pues ordenan al Gobierno a incluir una partida en el presupuesto, en vez de autorizarlo para la inclusión posterior del gasto en el presupuesto nacional, de forma que éste pueda ser tenido como un "título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto."

4.4. Normas relacionadas con la obligación de presentación de montajes en establecimientos educativos

El Gobierno considera que lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley, en el sentido de disponer que el Ministerio de Educación establezca programas de presentaciones de obras de teatro en las escuelas y colegios de manera permanente, vulnera el artículo 27 de la Carta Política. Ello debido a que la mencionada cartera no puede "incidir en el ámbito mismo de los aspectos pedagógicos, como el establecimiento de los programas señalados".

4.5. Normas relacionadas con la concesión de estímulos sociales a las personas pertenecientes a grupos de teatro que reciban reconocimiento en festivales

Lo previsto en el artículo 19 del proyecto de ley, en el sentido de otorgar estímulos en materia de seguro de vida e invalidez, seguridad social en salud y auxilio funerario, a favor de los miembros de grupos de teatro que reciban reconocimiento en festivales nacionales o

internacionales avalados por el Ministerio de Cultural es, a juicio del Gobierno Nacional, contrario a los artículos 13, 48, 49 y 154 de la Constitución Política.

En primer lugar, el legislativo desconoció que los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales deben tramitarse por iniciativa gubernamental. Así, como el proyecto objetado fue de iniciativa parlamentaria, para el caso concreto se pretermitió el requisito previsto en el artículo 154 C.P.

En segundo término, la objeción sostiene que el artículo 19 del proyecto de ley confiere prestaciones adicionales a personas que, por tener ingresos, deben estar afiliadas al sistema general de seguridad social. No obstante, la norma cuestionada deja de establecer argumentos razonables y proporcionados, que justifiquen esa protección adicional, circunstancia que afecta el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, pues no se advierte una relación igualitaria y razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.". Además, la concesión de tales estímulos contrasta con el principio de solidaridad previsto en los artículos 48 y 49 de la Carta, en virtud del cual "toda persona que tiene capacidad para realizar aportes tiene como obligación cotizar en el sistema de seguridad social en salud, luego un estímulo que trata de quebrantar este principio es atentatorio de la igualdad y solidaridad, por cuanto personas con capacidad de pago no aportarían al sistema."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por último, el Gobierno Nacional advierte que el artículo objetado no indica si los estímulos de seguridad social en salud se realizarán con cargo al régimen contributivo o al régimen subsidiado. "Lo anterior es de superior importancia, por cuanto debe definirse si se exime a estos trabajadores de aportar en la medida de sus ingresos al Sistema General de Seguridad Social en Salud o si se disminuye su ingreso base de cotización, o el monto de la misma, entre otras posibilidades. || Si se trata del régimen contributivo, se encuentra un motivo de inconveniencia, por cuanto de continuar permitiendo el ingreso de grupo poblacionales al régimen contributivo, sin la financiación necesaria, estaríamos avocados a una

desfinanciación del sistema. || Si se trata del régimen subsidiado, tal disposición va en contravía de la progresividad, por cuanto se estaría priorizando y focalizando subsidios en personas que cuentan con la capacidad de pago requerida para la afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en lugar de destinarlos a la población más pobre y vulnerable."

5. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República insistió en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales.

Al respecto, en el informe presentado ante la plenaria de las cámaras legislativas por los senadores Alirio Villamizar, Alexander López Maya y Zulema Jattin, al igual que por los representantes Germán Navas Talero, Pedro Jiménez y Carlos Arturo Piedrahita, se sostiene que el proyecto de ley no es inconstitucional, sino que, en contrario, tiene el loable propósito de regular una materia que, como el teatro, carecía de regulación.

En criterio de los congresistas, el objetivo del proyecto es la reglamentación de las artes escénicas, elemento central para la definición de la cultura nacional. En ese sentido, habida cuenta que la actividad teatral es una actividad propia de la libertad de expresión y está intrínsecamente relacionada con el afianzamiento de la cultura, es necesaria la constitución de la Escuela Nacional de Arte Dramático, sin que esta actuación constituya una vulneración del inciso segundo del artículo 154 de la Carta. Al respecto, debía considerarse que el legislador se limitaba a desarrollar los fines del Estado consagrados en el artículo 2º C.P.

Respecto a la objeción fundada en la vulneración del principio de legalidad del gasto público,

las cámaras concluyeron que el proyecto atacado era “jurídicamente viable puesto que la (…) Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al Ejecutivo y por el contrario se utilicen términos “autorizase al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales”. En el mismo sentido, el Congreso agregó que en caso de duda acerca de la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, debía declararse la exequibilidad del texto. Con este fin trae a colación un aparte de la sentencia C-554 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería, según el cual “no cabe duda que el Congreso cuenta la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el presupuesto general de la Nación”.

6. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 6 de octubre de 2006 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 10 del mismo mes y año.

Vencido el término mencionado, no se presentaron intervenciones ante esta Corporación.

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 declarara infundadas las objeciones

dirigidas a los artículos 4, parágrafos 1 y 2; 6; 7; 8; 10; 11 y su parágrafo; 18 inciso 2 y sus parágrafos 1 y 2, 19 y 20 del proyecto de ley. Del mismo modo, conceptuó la procedencia de las objeciones en contra del parágrafo 3 del artículo 4, de la expresión "en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro", contenida en el artículo 6, de los artículos 12 al 17 y de los parágrafos 3 y 4 al artículo 18, del proyecto en mención. Para sustentar esta afirmación, el Ministerio Público, en armonía con la metodología utilizada por las objeciones presidenciales, expone argumentos específicos en respuesta a cada grupo de censuras, como pasa a sintetizarse.

7.1. Concepto fiscal frente a las objeciones relacionadas con las normas que crean la Escuela Nacional de Arte Dramático

Sobre la constitucionalidad del artículo 10 del proyecto de ley, que estipula la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático, la Vista Fiscal considera que no le asiste razón al Ejecutivo, al señalar que el artículo objetado modifica la estructura de la administración nacional. Ello en tanto que, de conformidad, con el artículo 150-7 de la Constitución Política, corresponde al legislador la competencia para regular la organización y funcionamiento de las entidades públicas del orden nacional, facultad que sin embargo, está supeditada a lo establecido en el artículo 154, que dispone que son de iniciativa gubernamental las leyes que determinen la estructura de la administración nacional.

Al respecto sostiene que la jurisprudencia de la Corte ha manifestado en diversas ocasiones que la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no sólo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales. Igualmente, afirma que en el artículo 154 de la Constitución se plasmó una reserva de iniciativa a favor del gobierno para los proyectos de ley que, entre otras materias, se refieran al artículo 150-7 de la Constitución. (Sentencias C-299 de 1994 y C-869 de 2003).

Desde esta perspectiva, el Procurador General estima que en el caso bajo examen no se advierte que el proyecto de ley objetado cree un organismo público ni otorgue nuevas funciones al Ministerio de Cultura, que impliquen una modificación a la estructura de la administración nacional, y que por tanto hubiese requerido iniciativa gubernamental para que se ajustara a la Constitución Política. Para el concepto, de la redacción del contenido normativo del artículo 10 del proyecto, lo único que se puede establecer es la creación de un organismo cuyo propósito es promover la cultura mediante unos de los mecanismos más expresivos y representativos de la misma como es el teatro, a través de tareas de investigación y crítica sin que comprometa de manera alguna la infraestructura de la administración nacional.

En ese orden, el Congreso de la República no se excedió en sus atribuciones, en el sentido de aprobar una disposición legal que requería el aval del Gobierno Nacional, puesto que, lo manifestado en el proyecto objetado, es propender por la promoción del teatro, dado que el contenido de la disposición objetada no contempla una infraestructura administrativa para su funcionamiento, ni autoriza al Gobierno Nacional para que destine una partida presupuestal específica, de lo cual se desprenda que el legislador tuvo la intención de crear una nueva entidad pública, o de atribuirle una serie de funciones al Ministerio de Cultura, de tal forma que afectara o modificara la estructura del mismo.

7.2. Concepto fiscal ante las objeciones relacionados al mandato al Ejecutivo para la creación del Fondo Nacional del Teatro

Sobre este particular, el Ministerio Público advierte que el proyecto de ley objetado asigna funciones adicionales al Ministerio de Cultura, como las que contiene el literal b) del artículo 15, respecto a la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos a los Ministerios de Cultura y Hacienda; o el artículo 16, relativo a que el patrimonio del Fondo estará constituido

por las cesiones de bienes que efectúen los organismos estatales. Además determina que la sede de la mencionada entidad, necesariamente debe funcionar en las instalaciones que el Ministerio de Cultura asigne para los fines pertinentes. De la misma forma, le atribuye una nueva función al Ministerio de Cultura, cuando en el artículo 6, le señala, que en coordinación con el Fondo, impulsará y promoverá el Festival Nacional de Teatro.

En este orden y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las normas que regulan la creación del Fondo Nacional del Teatro, necesariamente implican la modificación de la estructura de la administración pública nacional, razón por la cual el proyecto tendría que haber sido de iniciativa gubernamental o avalado por el Gobierno Nacional, lo cual no acaeció en el presente evento. En consecuencia, la Vista fiscal solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "en coordinación con el Fondo Nacional de Teatro", contenida en el artículo 6, de los artículos 12 a 17 y de los parágrafos 3 y 4 del artículo 18 del proyecto de ley objetado.

7.3. Concepto fiscal frente a las objeciones relativas a las normas del proyecto que decretan gasto público

Luego de exponer las principales líneas de la doctrina constitucional sobre las competencias concurrentes del Congreso y el Ejecutivo en la definición del gasto público, el Ministerio Público advierte que, de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano, no hay ni puede haber leyes que ordenen gasto, porque el ordenador del gasto es un funcionario del Estado que dispone realizar una erogación que ha sido previamente creada por una ley o dispuesta por una sentencia judicial y autorizada por la Ley Anual de Presupuesto mediante la partida o apropiación correspondiente. Ello, en criterio del Procurador General, se desprende de la estructura en general del sistema presupuestario, conforme al cual, el Gobierno incluye los gastos que considere que deba realizar el Estado en el período de que se trate dentro del proyecto de Ley Anual de Presupuesto, según lo previsto por el artículo 345 de la Constitución Política.

Agrega el concepto fiscal que en relación con las leyes que preceden al presupuesto público y que conforman los denominados títulos de gasto, el Gobierno puede tener diferentes grados de discrecionalidad respecto de su inclusión en el presupuesto. Así, por ejemplo, en relación con las leyes relativas a prestaciones laborales para los funcionarios del Estado, no hay realmente discrecionalidad como tampoco en las leyes cuyo cumplimiento comprometa las bases del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales de los asociados. Otras leyes, en cambio, sí admiten una cierta forma de discrecionalidad en el sentido de permitirle al Gobierno que, al estructurar el presupuesto, fije prioridades y si es el caso postergue para vigencias futuras ciertos gastos que frente a la escasez de recursos, deban ceder su paso a erogaciones que se consideren indispensables.

Con base en las anteriores consideraciones, el Ministerio Público determina que el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 debe interpretarse como una norma que se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos, en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina "gastos por beneficios tributarios" y que otro sector identifica como "renuncias fiscales".

Desde esa perspectiva, el sentido de la norma, en definitiva, es obligar al legislador a examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que apruebe, como lo impone la situación actual de nuestras finanzas públicas, pues es reconocido que así técnicamente pueda hacerse referencia a la discrecionalidad del gobernante para la inclusión de partidas de gasto en el presupuesto público, las leyes que crean gasto comportan efectos macroeconómicos, en el corto o en el mediano plazo, que inciden en el equilibrio de la hacienda.

Así las cosas, los parágrafos 1 y 2 del artículo 4 se limitan a señalar que el Estado debe

“apoyar presupuestalmente” los programas culturales que en el artículo se establecen, por lo que, a juicio de la Vista Fiscal, no corresponde a un imperativo por parte del Congreso de la República dirigido a los organismos estatales. Lo anterior habida cuenta que en estricto sentido, el diseño legal propuesto por el proyecto objetado atañe a una política cultural que es obligación del Estado promover y fomentar en los términos del artículo 70 de la Constitución Política; y frente a la cual son indispensables los suministros presupuestales, que de acuerdo con los parágrafos objetados, deben concurrir las entidades estatales respectivas, dentro de las competencias constitucionales y legales en relación con el gasto público. En otras palabras, las expresiones utilizadas en las referidas normas, no implican una imposición al Ejecutivo, sino el recordatorio del legislador que conforme a la Constitución, (i) es función del Estado promover el acceso a la cultura, y en este caso específico, el teatro; y (ii) una de las maneras más efectivas de cumplir con esa obligación consiste en incluir las correspondientes partidas presupuestales para tales efectos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Finalmente, el Ministerio Público considera que, contrario a lo anterior, los artículos 6, 7, 8, 10, 11, 19 y 20 de manera alguna comprometen perentoriamente el concepto de gasto público, ni mucho menos las reglas de la Ley 819 de 2003, referentes al impacto fiscal de mediano plazo. Para la Vista Fiscal, de la lectura de estas normas se concluye que hacen alusión a la promoción que el Estado debe realizar al Festival Nacional de Teatro y otros festivales de suma importancia cultural, a los estrenos de obras, a los beneficios de los montajes teatrales y a la Escuela Nacional de Arte Dramático; enunciados todos ellos que no vislumbran la afectación de la referida normativa, como lo sostiene el Gobierno Nacional.

7.4. Concepto fiscal sobre las objeciones relacionadas con la afectación a la libertad de enseñanza

Sobre la presunta vulneración del artículo 27 C.P. por parte del inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley objetado, el Procurador General estima equivocada la posición del Ejecutivo al presentar esta objeción, puesto que del contenido de la disposición objetada, lo único que se puede deducir es que lo pretendido reitera las obligaciones estatales de propender el acceso generalizado a la cultura, por los diversos medios a que haya lugar, y el teatro es un canal efectivo para materializar este aspecto. Con base en lo anterior, advierte que la interpretación que hace el Gobierno Nacional de la norma objetada es verdaderamente desconcertante, en tanto pareciera que no tiene interés alguno en cumplir con el mandato constitucional de apoyar e impulsar una vertiente de la cultura, elemento sustancial de la identidad nacional, como son las expresiones teatrales. Al respecto aduce que del contexto de la disposición objetada no se establece que sea una imposición o una obligación de los centros educativos acoger estos programas por parte del Ministerio de Educación Nacional, sino que, en contrario, está dirigida a la promoción y divulgación de la actividad teatral, para que dichos centros, de acuerdo con las necesidades pedagógicas, los implementen como otra contribución al desarrollo integral de los educandos.

7.5. Concepto fiscal relacionado con las objeciones dirigidas a la norma que establece beneficios sociales para los integrantes de grupos teatrales

En relación con las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional frente al artículo 19 del proyecto de ley, el Procurador General desestima la censura, al considerar que el Ejecutivo hace una interpretación errónea del artículo mencionado, pues deduce unos contenidos normativos que no están insertos en el mismo, al señalar que el legislador otorga prestaciones adicionales al sistema general de pensiones que incluyen pensión de invalidez o sobrevivencia y auxilio funerario. Si se revisa la norma objetada, bajo ninguna circunstancia se refiere al tema de la seguridad social en pensiones, puesto que lo aducido en ella refiere a la obtención de un seguro de vida y de invalidez, que es un aspecto totalmente distinto al concepto de pensión de invalidez o de sobrevivientes como se invoca en la objeción.

Agrega la Vista Fiscal que en relación con la seguridad social en salud, ha de entenderse que sólo obtendrán este beneficio quienes no estén afiliados al sistema y reúnan los requisitos que la misma norma establece, puesto que no sería razonable que se tuviese doble afiliación, además que éste es un aspecto sujeto a una debida reglamentación por parte del Gobierno Nacional con el fin de darle alcance a dicho beneficio.

Por último, el Ministerio Público resalta cómo los estímulos sociales a los que alude el proyecto objetado, son un reconocimiento a quienes desde el teatro obtienen galardones con los cuales enaltecen la cultura y consolidan las estructuras en que se deben cimentar las artes nacionales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

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.

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

2.1. 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,10 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 17 de mayo de 2006, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley para su correspondiente sanción. Este documento fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia el 25 de mayo de 2006 y el Gobierno Nacional lo devolvió con objeciones el 9 de junio del mismo año.

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

2.2. 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 la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 29 de agosto de 2006, previo su anuncio en sesión del 22 de agosto; y por la Plenaria del Senado de la República en sesión del 6 del septiembre del mismo año, verificándose el anuncio de la votación en la plenaria del 5 de septiembre de 2006.

De esta manera, se demuestra que el Congreso de la República se pronunció sobre las objeciones presidenciales dentro del término máximo de dos legislaturas y, adicionalmente, cumplió con la exigencia prevista en el inciso final del artículo 160 C.P.11

3. Examen material de las objeciones

Con el fin de lograr una coherencia metodológica en el análisis de constitucionalidad de la referencia, la Corte estudiará las objeciones propuestas en el mismo orden planteado por el Gobierno Nacional.

3.1. Objeciones relacionadas con la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para el Procurador General, objeciones de esta naturaleza resultan infundadas, en la medida en que lo previsto en el artículo 10 objetado se reduce a establecer la creación de un organismo cuyo propósito es promover la cultura mediante las artes escénicas, disposición que no tiene el alcance de modificar la estructura de la administración nacional. Por ende, la norma carece de los efectos jurídicos que el Ejecutivo pretende adscribirle y, en consecuencia, no puede mostrarse contraria a los cánones de la Carta.

De manera preliminar y habida cuenta lo expresado por la objeción presidencial, la Corte considera necesario definir el contenido normativo que regula la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático. Al respecto, se observa que dentro del título dedicado a “la actividad teatral”, el artículo 10 del proyecto de ley establece la creación de la Escuela y le

confiere la función de desarrollar el teatro y las artes escénicas. En ese sentido, el parágrafo de la misma norma dispone que el objetivo de la entidad consiste en promover la investigación y la crítica relacionada con las artes escénicas. Adicionalmente, verificado el resto del articulado, no se encuentra otra alusión a la naturaleza jurídica o a la composición de la Escuela en mención.

Por lo tanto, esta Corporación concluye, de la misma forma que el Gobierno Nacional, que la regulación sobre la Escuela Nacional de Arte Dramático se restringe exclusivamente al artículo 10 del proyecto de ley objetado. Por ende, conforme a esa interpretación, corresponde a la Corte resolver, para el caso del presente apartado, los siguientes problemas jurídicos:

¿La disposición legislativa que establece la creación de un organismo sin que disponga su estructura orgánica y demás aspectos relativos a su naturaleza jurídica, es incompatible con lo consagrado en el artículo 150-7 de la Constitución Política?; y

¿La norma contenida en el proyecto objetado dispone la creación de un organismo del orden nacional y, por ende, debió tramitarse previa iniciativa gubernamental, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 154, inciso segundo, de la Carta?.

3.1.1. Requisitos constitucionales para la creación por el legislador de entidades del orden nacional.

La vigencia del principio democrático es uno de los caracteres definitorios del modelo de Estado constitucional adoptado por la Carta Política (Preámbulo, Art. 1 C.P.). Consecuencia de este postulado es la necesidad que los actos destinados a la definición del ordenamiento

jurídico estén precedidos de procedimientos de naturaleza deliberativa, sujetos al escrutinio público y ejercidos por organismos dotados de altos niveles de representatividad. Es a partir de esta premisa que la Constitución confiere un amplio espectro de facultades al Congreso para definir el contenido del derecho legislado (Art. 150 C.P.).

Conforme esta comprobación, la jurisprudencia constitucional ha construido el concepto de la cláusula general de competencia legislativa, según el cual es al Congreso al que se le otorga una facultad de configuración normativa en sentido amplio, sometida sólo a las limitaciones que establezca la Carta Política. En ese sentido, la posibilidad de concurrencia de otros poderes públicos en la definición de normas jurídicas es residual y debe estar, en todo caso, fundada en la precisa habilitación por parte de la Constitución y la ley.

En relación con el tema planteado, el numeral 7 del artículo 150 C.P. establece que recae dentro de la competencia del Congreso hacer las leyes destinadas a determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

De acuerdo con esta disposición, la Corte advierte que la Carta Política integra a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso la determinación de la estructura de la administración nacional, para lo cual le otorga facultades dirigidas a crear, suprimir o fusionar los organismos que hacen parte de esa administración. No obstante, el mismo texto impone carácter calificado al ejercicio de la facultad en comento, puesto que debe ejercerse de forma tal que la decisión legislativa no sólo involucra el acto mismo de creación, supresión o fusión, sino que también incorpora la necesidad que el legislativo señale los objetivos y la estructura orgánica de la entidad perteneciente a la administración nacional.

Decisiones anteriores de esta Corporación han definido el alcance de la facultad que tiene el

legislador para modificar la estructura de la administración nacional, precedentes que han hecho énfasis en la reserva de ley respecto del ejercicio de esa competencia, al igual que en el carácter calificado antes mencionado. Sobre el particular resultan pertinentes las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-784/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis, providencia que recapituló las reglas jurisprudenciales sobre la materia en comento, a propósito del análisis de constitucionalidad de las normas que escindían el Instituto de Seguros Sociales y creaban, correlativamente, empresas sociales del Estado.

La mencionada sentencia parte de considerar que la concesión al Congreso de la potestad organizatoria, esto es, la facultad de definir la arquitectura institucional del Estado, a través de la definición "del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa", es un rasgo característico del constitucionalismo contemporáneo. En ese sentido, el fallo precisó que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150-7 C.P. "al legislador corresponde la determinación de la estructura de la administración nacional y la formulación de los elementos de esa estructura con la definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas12; también corresponde al Congreso de la República la creación de los distintos organismos y entidades y la definición, respecto de cada uno de ellos, de sus objetivos generales y de la correspondiente estructura orgánica y dentro de ella la previsión de las relaciones entre órganos y elementos internos. Así mismo, asisten al Congreso las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea13."

El ejercicio de esta actividad, de conformidad con la jurisprudencia citada, está revestido de condiciones específicas, dirigidas al cumplimiento de los postulados constitucionales que radican en el Congreso la facultad de creación de órganos propios de la estructura de la administración nacional. Así, la sentencia C-784/04 recapitula varias decisiones de la Corte, con base en las cuales concluye que la competencia prevista en el artículo 150-7 C.P. involucra los siguientes aspectos:

a. La función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”,14 así como “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”15. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”16;

a. La mención hecha en el artículo 150-7 de la Carta Política comprende no sólo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio Texto Superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos17;

a. Conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7 superior la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley18, de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta 19;

a. La competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior20.

Como se observa, la facultad parlamentaria de creación de organismos del orden nacional posee naturaleza compleja, pues no sólo prevé la simple potestad de constitución, sino que también incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la entidad correspondiente, su estructura orgánica, la ubicación del ente en la estructura administrativa del Estado, al igual que sus objetivos y funciones, entre los aspectos más sobresalientes. Estas condiciones, además, se explican a partir de la necesidad que la definición de la estructura de la administración nacional y de los organismos que la conforman esté precedida de un debate democrático suficiente, premisa que sustenta el hecho que la creación de organismos del orden nacional sea materia de reserva de ley. En ese orden de ideas, como lo reafirma la providencia sujeta a análisis, "la determinación de la estructura de la administración nacional, (…) así como la creación y autorización de la existencia específica de los diferentes organismos y entidades llamados a conformar dicha estructura compete con exclusividad a la ley; estas atribuciones al igual que las demás contenidas en el numeral 7 del artículo 150 constitucional pueden transferirse, en los precisos términos de dicho artículo al Presidente de la República21.".

De la misma forma, la doctrina constitucional recopilada en la sentencia C-784/04 advierte que la noción de estructura orgánica prevista en el artículo 150-7 C.P. encuentra desarrollo legislativo expreso en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998. Según este precepto, la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así como el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, el precepto dispone que la estructura orgánica de la entidad administrativa comprende su denominación; su naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico; su sede; la integración de su patrimonio; el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares; y el Ministerio o Departamento Administrativo al cual estarán adscritos a vinculados.

Finalmente, la jurisprudencia de esta Corporación también ha dispuesto que el contenido y

alcance de la competencia legislativa para la creación y establecimiento de la estructura orgánica de una entidad administrativa coincide "plenamente con el criterio orgánico, en el sentido de que dicha facultad incluye además de la determinación de los órganos de administración y dirección, la definición de los regímenes jurídico, patrimonial y laboral de los funcionarios y empleados de la respectiva entidad"22 Desde esa perspectiva, la misma doctrina considera que "dentro de los parámetros constitucionales, el deslinde de competencias corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias."23

La constitucionalidad del artículo 10 del proyecto de ley objetado debe analizarse a la luz de las reglas jurisprudenciales expuestas. Sobre el particular la Sala observa cómo la disposición cuestionada prevé la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático y deja a su cargo el desarrollo del teatro y las artes escénicas, al igual que la promoción de la investigación y la crítica relacionada con las mismas disciplinas artísticas. No obstante, el proyecto objetado no contiene más alusiones a la Escuela creada por el artículo en mención, de forma tal que la normativa sujeta a análisis no otorga previsiones específicas sobre su estructura orgánica.

El primer asunto que deberá dilucidarse es si la creación de la Escuela Nacional de Arte Dramático constituye un ejercicio, por parte del Congreso, de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P. Sobre el particular la Sala encuentra que a partir de los enunciados normativos predicables del artículo 10, no es posible inferir que la Escuela constituya una modificación de la estructura de la administración nacional. A pesar de la insuficiencia de la regulación sobre la Escuela, puede inferirse que las funciones de esa institución la inscriben en el concepto de programa estatal para la promoción del arte dramático, cuyas funciones pueden ser asumidas por parte de las entidades actualmente constituidas para el efecto, como es el caso del Ministerio de Cultura. En efecto, el artículo 17 de la Ley 397 de 1997 dispone que el Estado, a través de esa cartera ministerial, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas. Igualmente, el artículo 18

ejusdem determina que el Ministerio de Cultura tiene a su cargo 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 cumplir ese objetivo, el Ministerio debe ejecutar diversas actividades de fomento, entre ellas programas, 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, 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 acciones van dirigidas a favor de varias expresiones culturales, entre ellas, de conformidad con lo indicado en el literal c. del artículo citado, las artes escénicas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De manera similar, el artículo 48 de la Ley 397 prevé que el Ministerio de Cultura, con el fin de salvaguardar, conservar y difundir el patrimonio teatral colombiano y las obras maestras del repertorio del arte dramático universal, convocará anualmente a directores, dramaturgos, autores y actores profesionales pertenecientes a distintas agrupaciones del país, quienes desarrollarán proyectos teatrales que serán difundidos en los órdenes nacional e internacional.

Conforme lo expuesto, resulta factible que los fines que el legislador ha previsto para la Escuela Nacional de Arte Dramático, (i) son una expresión de los fines estatales de promoción de la educación, la cultura y las distintas manifestaciones artísticas; y (ii) tales tareas puedan desarrollarse por el Ministerio de Cultura o por otra entidad de la administración nacional ya existente, sin que ello constituya una modificación orgánica. Así, el artículo 10 del proyecto de ley no es, en sí mismo considerado, contrario a la Constitución, en tanto no afecta la estructura de la administración nacional, en los términos del artículo 150-7 C.P.

No obstante, también advierte la Corte que existen apartados de la norma objetada que

ofrecen duda en cuanto al alcance de la norma y su compatibilidad con la Carta Política. En efecto, el artículo 10 contiene la expresión "crease", con base en la cual podría inferirse la existencia de elementos orgánicos, relacionados con la modificación a la estructura de la administración nacional, a través de la creación de una nueva entidad que asuma las funciones de promoción a las artes escénicas. Por ende, la Corte declarará fundada la objeción gubernamental, exclusivamente por esta expresión, en la medida en que su interpretación incorpora el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P y, verificado el trámite legislativo, se observa que no se contó con la iniciativa gubernamental necesaria, en los términos del inciso segundo del artículo 154 Superior.

Por último, la Corte advierte que si bien el texto resultante del artículo objetado no tendría un claro sentido gramatical; su análisis integral, esto es, incorporándose lo previsto en su parágrafo, permite comprender a la Escuela Nacional de Arte Dramático como un programa estatal dirigido a la investigación y la crítica relacionadas con el teatro y las artes escénicas

3.2. Objeciones relativas a la concesión de facultades al Ejecutivo para la regulación del Fondo Nacional del Teatro

De conformidad con lo argumentado por el Gobierno Nacional, la expresión "en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro" contenida en el artículo 6º del proyecto de ley, al igual que los artículos 12 a 17 del mismo proyecto, vulneran el artículo 150-10 Superior, pues se sustentan en la concesión irregular de facultades extraordinarias. En relación con este cuestionamiento, el Procurador General sostiene que las objeciones presidenciales propuestas deben declararse fundadas, puesto que las funciones que el proyecto de ley confiere al Fondo Nacional del Teatro coinciden con algunas de las competencias que tiene el Ministerio de Cultura. En ese sentido, la creación del Fondo constituye una modificación de la estructura de la administración nacional, por lo que, en aplicación de lo previsto en el artículo 154 C.P., debió contar con la iniciativa gubernamental o el aval del Ejecutivo.

Con base en lo expuesto, la Corte debe determinar si a partir de lo dispuesto en las normas objetadas puede concluirse que el legislador delegó su facultad de configuración normativa a favor del legislador sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales previstos para ello. Con este fin, la Corte determinará, en primer término, la naturaleza de la competencia ejercida por el legislador para la creación del Fondo Nacional del Teatro y luego, verificará si es constitucionalmente admisible que las materias relacionadas con la determinación de la estructura de la entidad y sus fuentes de financiación fueran delegadas a la regulación por parte del Gobierno, de la forma como lo propone el proyecto objetado. Por último, deberá dilucidar si, como lo señala el Ministerio Público, las normas que hacen referencia al Fondo mencionado debieron contar con la previa iniciativa gubernamental, en los términos del artículo 154 Superior.

3.2.1. La creación del Fondo Nacional del Teatro hace parte de la competencia legislativa para la creación de entidades del orden nacional

La lectura de los artículos 12 a 17 del proyecto de ley se advierte que (i) el legislador previó que el Ejecutivo creara un Fondo para el cumplimiento de los fines relacionados con la Red Nacional de apoyo a las actividades teatrales y de las artes escénicas. El Gobierno debe, además de crear el Fondo, definir su estructura y las fuentes para proveer sus recursos; (ii) las juntas directivas del Fondo Nacional del Teatro contarán con la participación equitativa del sector público y de los representantes de organizaciones no gubernamentales relacionadas con las artes escénicas; (iii) al Fondo se le confieren diversas funciones, entre las que se destacan el fomento, planificación e implementación de políticas públicas relativas a la actividad teatral; la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos a los Ministerios de Cultura y Hacienda y Crédito Público; la coordinación, la planificación y el desarrollo de las actividades teatrales de carácter oficial; la promoción, apoyo y coordinación de lo relativo a las salas concertadas y demás espacios físicos que se dediquen a la realización de actividades teatrales; la ejecución de acciones dirigidas a la difusión del conocimiento sobre el teatro y las artes escénicas; la celebración de convenios interadministrativos con otras

entidades, destinados a la ejecución de planes propios de la actividad teatral y; la creación y actualización del registro nacional de entidades y personas dedicadas a la actividad teatral y las artes escénicas; (iv) el patrimonio del Fondo Nacional del Teatro está constituido por los bienes que le pertenezcan por cesión del Ministerio de Cultura y los que adquiera en el futuro a cualquier título, al igual que los que siendo de la propiedad de la Nación son afectados al Fondo; (v) la sede del Fondo estará en la ciudad de Bogotá, en el sitio que le asigne el Ministerio de Cultura, bien que entrará en el patrimonio de la entidad; y (vi) los recursos del Fondo se dedicarán a la financiación de actividades propias de la actividad teatral, entre ellas el funcionamiento y mantenimiento de salas, la realización de festivales de teatro, el equipamiento de centros audiovisuales, la edición de textos sobre las artes escénicas y el otorgamiento de becas y estímulos.

De conformidad con el análisis efectuado en esta sentencia, la Corte concluye que el Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas tiene la condición de organismo que conforma la estructura de la administración nacional. En efecto, como lo advierte el Procurador General, las funciones del Fondo adicionan las competencias que el legislador ha previsto para el Ministerio de Cultura, de forma tal que le impone obligaciones, especialmente aquellas relativas a la consideración del proyecto de presupuesto del Fondo y a la destinación de bienes para el funcionamiento del mismo, al igual que la promoción del Festival Nacional de Teatro (artículo 6º). Por lo tanto, es válido concluir que las normas del proyecto de ley que regulan el Fondo hacen parte del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 Superior.

Igualmente, la Corte advierte que conforme lo regulado en los artículos 14, 15 y 16 del proyecto de ley, emergen elementos orgánicos que confirman la tesis expuesta. En efecto, se dispone que el Fondo Nacional del Teatro contará con “juntas directivas”, a la vez que se le confiere competencia para suscribir contratos, se prevén disposiciones sobre la constitución de su patrimonio y se le otorgan funciones claramente institucionales, que sólo pueden desarrollarse por una entidad que haga parte de la administración nacional. Desde esta perspectiva, no es posible adscribir a dicho ente en la categoría de fondo cuenta o fondo

especial carentes de personería jurídica. En todo caso, se está ante una entidad que modifica la estructura de la administración nacional y que tiene origen en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P.

No obstante, es importante anotar que la comprobación de la naturaleza orgánica del Fondo Nacional del Teatro se infiere a partir de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley que le confieren características propias de las entidades que conforman la estructura de la administración nacional. Ello, sin embargo, no es incompatible con la posibilidad que tiene el legislador para que, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, asigne las funciones del Fondo a un organismo existente en la mencionada estructura. Con todo, en el asunto bajo examen no se evidencia esa expresa asignación, sino que, en contrario, está demostrada la creación de una nueva entidad.

3.2.2. La delegación al Ejecutivo para la determinación de la estructura del Fondo Nacional del Teatro no cumple con los requisitos constitucionales sobre concesión de facultades extraordinarias

El ejercicio de la competencia legislativa prevista en el artículo 150-7 Superior, como se ha sostenido a lo largo del presente fallo, contrae dos consecuencias definidas: La reserva de ley respecto de la creación de entidades que conforman la administración nacional y la necesidad que la norma de creación del organismo correspondiente determine su estructura orgánica y sus objetivos.

Al respecto, debe precisarse que la jurisprudencia constitucional,24 ha admitido que la competencia que tiene el Congreso en razón del numeral 7º del Artículo 150 de la Carta Política, aunque hace parte de las facultades permanentes del Legislador, puede delegarse al Gobierno Nacional a través del instituto de las facultades extraordinarias, previsto en el numeral 10 del mismo artículo. No obstante, para que opere esa posibilidad excepcional

deben concurrir las condiciones fijadas por la disposición en comento, a saber, (i) la obligación de que la delegación legislativa sea solicitada expresamente por el Gobierno, impidiéndose con ello que el Congreso pueda eludir sus responsabilidades al trasladar por iniciativa propia alguna de sus funciones al Presidente de la República; (ii) la exigencia de que las facultades sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa, lo que hace más estricto el reconocimiento de competencias normativas al Ejecutivo al descartarse su aprobación por mayoría simple; (iii) la exclusión expresa de facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, con lo cual se reserva a favor del Congreso la competencia de legislar en asuntos que por su naturaleza, importancia o complejidad, deben debatirse única y exclusivamente por los cuerpos de representación popular; y (iv) la competencia reconocida al Legislador para que en todo tiempo y por iniciativa propia, reforme y modifique los decretos leyes dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, profundizándose con ello el principio democrático al permitirse que el órgano legislativo conserve la iniciativa en las materias delegables.25 De igual manera, amén el carácter excepcional de la delegación de la actividad legislativa en el Ejecutivo, las facultades extraordinarias sólo pueden conferirse pro tempore y deben prodigarse en forma precisa, a fin que el acto de delegación en la potestad de configuración normativa no desborde la intención del legislador, en perjuicio de la eficacia del principio democrático.

Analizado el texto del proyecto de ley, se observa que aunque si bien se delegó en el Ejecutivo la creación del Fondo Nacional del Teatro, la determinación de su estructura y las fuentes para proveer sus recursos (artículo 13), ello no se efectuó a través del mecanismo constitucional previsto para el efecto, esto es, las facultades extraordinarias. En ese sentido, para el caso propuesto es claro que el Congreso efectuó un traslado irregular de sus competencias respecto de asuntos que, como la creación de entidades de la estructura de la administración nacional, tienen reserva de ley.

En consecuencia, resultan fundadas las objeciones presidenciales dirigidas en contra de las expresiones “en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro” y “su estructura” contenidas

en el artículo 6º y 13, respectivamente, del proyecto de ley objetado, al igual que frente a los artículos 12, 14, 15, 16 y 17 del mismo proyecto. Del mismo, deberá declararse fundada la objeción respecto de los parágrafos 3º y 4º el artículo 18 del proyecto de ley objetado, en tanto asignan competencias al Fondo Nacional del Teatro.

3.2.3. Posibilidad de efectuar análisis de constitucionalidad respecto de asuntos no planteados en las objeciones. Necesidad que la creación del Fondo Nacional del Teatro contara con la iniciativa gubernamental

El Procurador General sostiene que las objeciones presidenciales relacionadas con la creación del Fondo Nacional del Teatro deben declararse fundadas, debido a que en el trámite legislativo de esta materia fue pretermitido el requisito dispuesto por el inciso segundo del artículo 154 C.P. Este asunto no fue expresado en las objeciones presidenciales, por lo que la Corte, en primer término, deberá determinar si es competente para pronunciarse sobre el particular. Así, en caso que verifique su competencia, la Sala decidirá si las normas objetadas, al no contar con iniciativa gubernamental o aval del Ejecutivo, son contrarias a la Constitución.

La competencia de la Corte Constitucional para decidir asuntos que si bien no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, resultan centrales para el estudio de las razones de inconstitucionalidad que fundamentan las objeciones, se remonta a las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación en la sentencia C-1404 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis. Con anterioridad a este fallo, la Corte había sostenido que, habida cuenta las particulares condiciones del trámite de las objeciones presidenciales, no era posible aplicar el principio de control de constitucionalidad integral. En efecto, el trámite de las objeciones constituía, a la luz de la doctrina anterior, una expresión de la dinámica de los controles interorgánicos. En ese sentido, estaba restringido al diálogo jurídico – constitucional entre el Gobierno, el Congreso y la Corte, diálogo que no podía tener un alcance tal que impidiera el ejercicio posterior de la acción pública de inconstitucionalidad

por parte de los ciudadanos.

No obstante, en criterio de la sentencia mencionada, que con posterioridad ha sido reiterada por esta Corporación,26 “en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia.”

En apartados precedentes de esta sentencia se ha insistido en que la iniciativa gubernamental o el aval del Ejecutivo es uno de los aspectos que define el alcance de la competencia del Congreso para crear organismos propios de la estructura de la administración nacional. Por tanto, el asunto planteado por el concepto del Ministerio Público resulta pertinente para el presente análisis de constitucionalidad, en tanto guarda relación directa con la objeción presidencial propuesta.

Al respecto, como se indicó a propósito del análisis efectuado en el apartado anterior, la Corte advierte que la competencia para la creación de entidades que conforman la estructura de la administración nacional no es un ejercicio totalmente independiente a cargo del Congreso, pues, por expreso mandato del artículo 154 de la Constitución Política, las leyes que tengan ese propósito deben contar con la iniciativa gubernamental.

En armonía con este mandato constitucional, esta Corporación ha declarado la inexequibilidad de normas que aunque constituían el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P., no contaron con la iniciativa o aval del Ejecutivo. A manera de ejemplo, en la sentencia C-482 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, decisión que se pronunció acerca de las objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 87/01 Senado – 148/01 Cámara, "[p]or la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el Código de Bioética y otras disposiciones", se determinó la inconstitucionalidad de las normas que creaban el Colegio Profesional Nacional de Bacteriología, entre otros aspectos, porque se incluía dentro de él a los Ministros de Salud y de Educación, o sus delegados, a pesar de que el proyecto no había sido de iniciativa gubernamental. Los argumentos tenidos en cuenta en esa oportunidad fueron los siguientes:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Al respecto debe recordarse que conforme al artículo 208 de la Constitución, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la Administración en su respectiva dependencia, a quienes les corresponde bajo la dirección del Presidente de la República, 'formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley'.

(…)

Así las cosas, ha de concluir la Corte, que el artículo 12 en cuanto crea el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología, ha debido ser objeto de la iniciativa gubernamental prescrita en el artículo 154 de la Constitución, en armonía con el artículo 150-7 de la misma Constitución."

Similares consideraciones son expresadas en la sentencia C-987/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la que la Corte se pronunció sobre el cumplimiento de la subsanación de las objeciones presidenciales declaradas fundadas por el fallo C-650/03, en relación con el proyecto de ley Nos. 030 de 2001 y 084 de 2001 – acumulados Cámara – y No. 278 de 2002 Senado, "por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones". En este caso se demostró, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales mencionadas, que el Congreso había pretermitido el requisito de contar con la iniciativa gubernamental o aval del Gobierno referente a la creación del Fondo Mixto Antonio Nariño, a pesar que esa entidad le confería funciones adicionales al Ministerio de Protección Social. Sobre la materia, la decisión de la Corte indicó:

"Como se puede observar, la Corte ya ha definido que las leyes que establezcan nuevas funciones para los ministerios y los mismos ministros requieren de la iniciativa gubernamental o del aval del Gobierno. En este caso se observa que el artículo 8° del proyecto le asigna al Ministro la labor de formar parte de la Junta Directiva del Fondo, y de presidirla. Al mismo tiempo, en los distintos numerales del artículo 6° se establece para el Fondo una serie de funciones de naturaleza administrativa relacionadas con la actividad del periodismo. Estas funciones pasan a integrar el marco de competencias del mismo Ministerio directamente relacionadas con el ámbito de su misión institucional, dado que el Fondo constituye una cuenta separada y especial del Ministerio y que el Ministro integra y preside la Junta Directiva del mencionado Fondo. Esta ultima característica debe ser resaltada, puesto que, de acuerdo con el artículo 208 de la Constitución, los ministros "son los jefes de la administración en su respectiva dependencia" y a ellos les corresponde, bajo la dirección del

Presidente de la República, “formular políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.”

Todo lo anterior indica, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, que las nuevas normas sobre la creación del Fondo también conllevan la modificación de la estructura de la administración pública nacional, razón por la cual el proyecto tendría que haber sido de iniciativa gubernamental o avalado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, como es conocido, el proyecto de ley que se examina no cumple con estos requisitos. Por lo tanto, habrá de declararse la inconstitucionalidad del artículo 6° del proyecto en lo relacionado con la creación del Fondo y con las funciones que se le asignan, dado que estas normas modifican las funciones administrativas del Ministerio de Protección Social.

Adicionalmente, dado que la creación del Fondo, con una junta directiva presidida por el Ministro de Protección Social, y la determinación de sus funciones, han sido consideradas inconstitucionales se determinará también la inconstitucionalidad, por conexidad, de los artículos 7° y 8°.”

Como se indicó en apartado anterior, las normas que regulan el Fondo Nacional del Teatro son expresión de la competencia legislativa que prevé el artículo 150-7 C.P. y que, a su vez, tales disposiciones están sujetas a la iniciativa gubernamental o al aval del Ejecutivo, en los términos del inciso segundo del artículo 154 C.P. Verificado el expediente legislativo remitido a la Corte, no existe prueba alguna que el requisito en comento hubiera sido cumplido. En ese sentido deberá declararse, con base en las reglas jurisprudenciales antes expuestas, la inexequibilidad de las normas objetadas.

3.3. Objeciones fundadas en la vulneración del principio de legalidad del gasto público

Las objeciones presidenciales sostienen que los artículos 4º, parágrafos 1º, 2º y 3º; 6º y su parágrafo; 7º; 8º; 10 y su parágrafo; 11 y su parágrafo; 13; 16; 17, 18 parágrafo 3º y 4º; 19 y 20 del proyecto de ley objetado, desconocen las normas orgánicas en materia presupuestal, en consecuencia, se muestran contrarias al artículo 151 Superior. Para sustentar esta conclusión, el Gobierno Nacional utiliza la doctrina constitucional sobre la legalidad del gasto público para inferir que las disposiciones objetadas incluyen mandatos imperativos destinados a la ejecución de gasto público, situación que desconoce la competencia exclusiva del Ejecutivo para la determinación de los contenidos propios del proyecto de presupuesto. Igualmente, la objeción sostiene que fue desconocido el mandato fijado por los artículos 1º y 7º de la Ley 819 de 2003 – Orgánica de Presupuesto, relacionado con la necesidad que los proyectos de ley que decreten gastos estén acompañados del estudio sobre su impacto fiscal.

Al respecto, el Ministerio Público considera que las objeciones planteadas deben declararse infundadas, puesto que contienen expresiones genéricas de apoyo financiero a la actividad escénica, disposiciones que en modo alguno pueden comprenderse como un mandato imperativo hacia el Gobierno para la ejecución de gasto público, ni mucho menos pueden contradecir las normas orgánicas sobre presupuesto. Ello con excepción de lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley objetado, caso en el cual si existe un mandato del aludido y, por ende, resultan fundadas las objeciones del Ejecutivo.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, en este acápite corresponde a la Corte pronunciarse sobre dos aspectos definidos. El primero, relativo a la verificación sobre la existencia en el proyecto de ley de mandatos específicos al Ejecutivo para la ejecución de recursos, contrarios al principio de legalidad del gasto público. El segundo, que tiene que ver sobre la exigibilidad, para el caso del proyecto de ley bajo estudio, de los requisitos contenidos en la Ley Orgánica de Presupuesto. Pasa la Sala a resolver los tópicos mencionados.

3.3.1. Alcance del principio de legalidad del gasto público. Competencia concurrente del Congreso y del Ejecutivo en el decreto del gasto

Decisiones anteriores de esta Corporación han fijado reglas jurisprudenciales definidas sobre el contenido del principio de legalidad del gasto público, especialmente en lo que tiene que ver en las atribuciones del Congreso y del Gobierno Nacional para la determinación del gasto público.27 Los aspectos centrales de esta doctrina son expuestos a continuación:

a. En el proceso presupuestal deben distinguirse dos momentos específicos, el decreto de un gasto mediante ley y la apropiación específica en la ley de presupuesto, instancias en las que participan tanto el Congreso como el Ejecutivo. De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha previsto que el principio de legalidad del gasto público "supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexequible".28

a. De conformidad con esta separación de competencias, el Congreso tiene la facultad de tramitar proyectos de ley que involucren gastos, sin que esa actuación constituya una modificación o adición al presupuesto. Ello en la medida que las normas legislativas que prevén gastos toman la forma de títulos jurídicos, a partir de los cuales el Gobierno Nacional, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 346 C.P., decide si incluye o no el gasto correspondiente en el proyecto de ley de presupuesto.

a. La concurrencia de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo en materia presupuestal incorpora, igualmente, un sistema de balance entre los poderes públicos. De esta forma, mientras el Ejecutivo no puede incorporar en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de deuda o un gasto destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (Art. 346 C.P.), el Congreso tiene vedado expedir normas que contengan mandatos imperativos hacia el Ejecutivo para la ejecución de gasto público, pues éste tiene la competencia privativa para la determinación del contenido concreto del proyecto de ley de presupuesto. "Así las cosas ha dicho la Corte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.29 Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a "autorizar" al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto30 no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas."31

A partir de estas breves consideraciones, la Corte pasa a resolver el primero de los problemas jurídicos planteados. Para ello, será necesario establecer si del contenido de las normas objetadas puede concluirse la existencia de imperativos de ejecución de gasto público que configuran un exceso en la competencia del Congreso dentro del proceso presupuestal.

El artículo 4 del proyecto de ley establece que gozarán de expreso y preferente apoyo y atención para el desarrollo de sus actividades, las salas teatrales integrantes del programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura, al igual que los grupos de conformación estable o eventual que actúen en dichas salas o que presenten ante la autoridad competente una programación escénica continua específica. Del mismo modo, los parágrafos 1º y 2º del

mismo artículo establecen el deber de apoyar presupuestalmente la modernización de la infraestructura de las salas teatrales concertadas, estipulándose la posibilidad de cofinanciación por parte de los Municipios, los Departamentos y los Distritos Especiales. Por último, el parágrafo 3º establece el deber de incrementar en un porcentaje no menor al índice de precios al consumidor los presupuestos anuales de las salas concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura.

El artículo 6 del proyecto objeto determina que el Ministerio de Cultura, en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro, impulsará y promoverá el Festival Nacional de Teatro, bajo determinadas modalidades de representación regional. Igualmente, el parágrafo único de ese artículo dispone la promoción a giras nacionales e internacionales de las obras más destacadas del Festival Nacional.

El artículo 7 del proyecto prevé como requisito para la entrega de auxilios y subvenciones para las compañías de teatro, el montaje de nuevas obras dentro de un periodo mínimo de dos años. De manera similar, el artículo 8 estipula la concesión los beneficios previstos en la ley a los montajes teatrales que promuevan los valores de la cultura colombiana e impulsen la paz y la convivencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 10 crea la Escuela Nacional de Teatro y establece los objetivos a los que se hizo referencia en apartado precedente de esta sentencia. Igualmente, el artículo 11 del proyecto objetado prevé que un "organismo competente" reglamentará y efectivizará las contribuciones a los montajes escénicos, en los términos previstos en la ley. Además, dispone que el Estado, a través de ese "organismo competente" u otras instituciones, apoyará las actividades de todos los actores y grupos de teatro.

El artículo 13 del proyecto impone al Gobierno Nacional la obligación de crear el Fondo Nacional del Teatro y determinar su estructura orgánica y las fuentes para proveer sus

recursos. Igualmente, el artículo 16 identifica la composición del patrimonio del Fondo mencionado y el artículo 17 enumera las finalidades de los recursos del mismo, todas ellas relacionadas con la financiación de la actividad escénica.

Los parágrafos 3º y 4º del artículo 18 del proyecto de ley establecen dentro de las competencias del Fondo Nacional del Teatro y las Artes Escénicas la promoción y difusión internacional del teatro y las artes escénicas y la implementación de las gestiones de mercadeo para la consecución de recursos internacionales para el fomento y la promoción del teatro y las artes escénicas.

Finalmente, el artículo 19 establece la concesión de determinados estímulos sociales a favor de los miembros de grupos de teatro que reciban reconocimiento en festivales de teatro y cumplan con un específico nivel máximo de ingresos. Del mismo modo, el artículo 20 prevé el deber de prodigar apoyo financiero permanente a los festivales de teatro enumerados en la misma norma.

A juicio de la Corte, del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público. En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal.

Inclusive, podría argumentarse válidamente que las normas objeto de censura por parte del

Ejecutivo son apenas desarrollo legislativo de los artículos 70 y 71 de la Carta Política, que imponen al Estado los deberes de promover y fomentar el acceso a la cultura en todas sus formas; y crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las distintas manifestaciones culturales. Por ende, en la medida en que las normas objetadas no contienen mandatos imperativos al Gobierno para la ejecución de gasto público y, en últimas, reafirman fines estatales previstos por el Constituyente, no es viable afirmar su contradicción con las normas orgánicas en materia presupuestal.

Empero, estas conclusiones no resultan aplicables para el caso de lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley. En este evento el legislador impone al Ejecutivo que la partida presupuestal destinada a la financiación de salas concertadas del Ministerio de Cultura sea reajustada en un porcentaje no inferior al índice de precios al consumidor. Una disposición de esta naturaleza configura una limitación concreta a la competencia en cabeza del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto, prevista en el artículo 346 Superior, configurándose con ello una extralimitación de la competencia del Congreso en el proceso presupuestal.

Conforme lo anterior, la Sala declarará infundadas las objeciones presidenciales dirigidas en contra de los artículos 4º, parágrafos 1º y 2º; 6º y su parágrafo; 7º; 8º; 10 y su parágrafo; 11 y su parágrafo; 13; 16; 17, 18 parágrafo 3º y 4º; 19 y 20 del proyecto de ley objetado, sustentadas en la vulneración del artículo 151 Superior. Igualmente, declarará fundada la objeción en contra del parágrafo 3º del artículo 4º del mismo proyecto.

3.3.2. Reglas sobre la exigibilidad de estudio de impacto fiscal en los proyectos de ley que decreten gasto público

El artículo 151 C.P. confiere al Congreso la competencia para la expedición de leyes orgánicas a la cual estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. En ese sentido, como

lo reconoce la jurisprudencia de esta Corporación, las leyes orgánicas constituyen parámetro constitucional de control de las normas ordinarias, “por su posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”32

Dentro de las materias que la Carta Política prevé como parte de la legislación orgánica se encuentran las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Conforme esta previsión, el Congreso expidió la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan de otras disposiciones”. El artículo 1º de esta normativa impone el Gobierno Nacional la obligación de presentar antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, un Marco Fiscal de Mediano Plazo ante la comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, con el fin que sea estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

A su vez, el artículo 7º de la Ley 819/03 determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorgue beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así, la norma orgánica exige que tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en sus respectivas ponencias de trámite debe incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos rubros. Igualmente, la disposición prevé que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal.

Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha inferido dos connotaciones importantes en relación con el requisito impuesto a los proyectos de ley por parte de la norma orgánica de presupuesto. “Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio

para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley." (Subrayas no originales)33

Como se indicó en el acápite anterior, la Corte ha previsto que las normas objetadas por el Gobierno en razón del incumplimiento de lo previsto en el artículo 154 C.P. contienen simples alusiones genéricas sobre el apoyo financiero a las actividades teatrales y escénicas y a las personas involucradas en esa disciplina. Normas de esta naturaleza, se concluyó, en nada interfieren ni en las competencias del Ejecutivo para la definición del contenido del proyecto de ley de presupuesto (artículo 346 C.P.), ni en la aplicación de las disposiciones orgánicas que regulan la actividad presupuestal (artículo 151 C.P. y Ley 819/03).

Conforme lo expuesto, no es viable inferir que los artículos objetados en sí mismos considerados, ordenen gasto público. En efecto, las normas analizadas no prevén erogaciones concretas a cargo del Estado para el cumplimiento de fines igualmente específicos, sino que, con excepción del parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley, disponen deberes generales de financiación, cuya materialización presupuestal deberá someterse a las normas orgánicas sobre presupuesto, entre ellas a la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al que hace referencia el artículo 1º de la Ley 819/03. En consecuencia, el requisito contemplado en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Presupuesto no resulta exigible para el caso del trámite legislativo de las normas contenidas en el proyecto de ley examinado, por lo que las objeciones presidenciales sobre el particular resultan infundadas.

Como se anotó, las consideraciones anteriores no son aplicables para el caso del parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley sujeto a examen. En este evento concreto se encuentra que existe una orden al Ejecutivo destinada al reajuste, en un porcentaje equivalente al IPC, de los presupuestos anuales de las salas concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura; mandato que, de acuerdo con lo expuesto, constituye una interferencia indebida del Congreso en la competencia del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto. En ese sentido, la objeción presidencial sustentada en la vulneración del

artículo 151 C.P., resulta fundada para esta norma en específico y así habrá de declararse en la parte resolutiva de la presente decisión.

3.4. Objeción relativa a la vulneración de la libertad de enseñanza

A juicio del Gobierno Nacional, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley, que adscribe al Ministerio de Educación Nacional la obligación de establecer programas permanentes de presentación de obras de teatro en los establecimientos educativos, vulnera la libertad de enseñanza, en tanto constituye una incidencia en el ámbito pedagógico propio de dichas instituciones. En relación con esta censura, la Vista Fiscal considera que es equivocada la objeción presidencial como quiera que el objetivo de la disposición analizada es afirmar la obligación estatal de promover el acceso a la cultura a través del teatro. Es más, a juicio del Ministerio Público resulta inadmisible que el fortalecimiento de los programas teatrales vulnere la Constitución Política.

Adicionalmente, en concepto del Procurador General, la interpretación que hace el Ejecutivo del inciso objetado desconoce el mandato constitucional de fomentar la cultura a través de un mecanismo como la programación de obras teatrales en los centros educativos. En efecto, para el Ministerio Público, dicha programación no constituye una imposición pedagógica para las escuelas y colegios sino una alternativa que permitiría a las instituciones educativas implementar, de acuerdo a las necesidades de enseñanza, la actividad teatral como parte integral de la formación de los alumnos.

El artículo 27 de la Constitución Política estipula que el Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación,34 este artículo debe ser interpretado en armonía con lo dispuesto en el artículo 71 de la Carta Política, a saber: “La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en

general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."

El nexo entre estos dos artículos constitucionales permite a la Corte concluir que si bien corresponde al Estado garantizar la libertad de enseñanza, ello no se contrapone al deber estatal de fomentar la cultura. En efecto, cuando la Constitución define las libertades que se relacionan con el derecho a la educación se encuentra paralelamente el incentivo a la promoción de la ciencia, la tecnología y la cultura. Al respecto, puntualizó la Corte que "estos derechos [se refiere a la libertad de enseñanza y aprendizaje] buscan garantizar a sus titulares, – comunidad, instituciones de enseñanza, docentes e investigadores y estudiantes – la difusión de la cultura y el acceso a ella, siempre que quienes imparten la educación cumplan con títulos de idoneidad o, quienes acceden a ella reúnan determinadas condiciones para ello."35

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por consiguiente, esta Corporación debe resaltar que el contenido de la norma objetada no es de acatamiento imperativo para las escuelas y colegios sino que establece el deber del Ministerio de Educación de elaborar una programación para la presentación de obras teatrales en los centros educativos. La posibilidad de incluir la programación teatral dentro de las actividades académicas no afecta la autodeterminación ideológica y pedagógica de los establecimientos educativos garantizada por la libertad de enseñanza. Por el contrario, como acertadamente lo expresa el concepto del Ministerio Público, dicha herramienta cultural se constituye en una alternativa pedagógica útil para el desarrollo integral de los alumnos.

En consecuencia, la disposición del artículo 18 del proyecto de ley que ordena al Ministerio de Educación establecer una programación de obras teatrales en los colegios, no vulnera la

libertad de enseñanza puesto que la promoción de actividades fomentadas por la misma Constitución Política, como es el caso de las artes escénicas, no configura una afectación de esa libertad, sino que, antes bien, es un instrumento adecuado para el cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, como es el caso de la promoción de las distintas expresiones culturales, entre ellas, las artes escénicas. Por lo tanto, la Sala declarará infundada la objeción presentada respecto del inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley estudiado.

3.5. Objeciones relacionadas con la vulneración de los principios de igualdad y solidaridad en el sistema general de seguridad social en salud

De conformidad con las objeciones planteadas por el Ejecutivo, el artículo 19 del proyecto de ley, que establece los beneficios sociales de seguro de vida e invalidez, seguridad social en salud y auxilio funerario a favor de los miembros de grupos de teatro objeto de reconocimiento en festivales de esa disciplina artística, afecta el principio de solidaridad propio de la seguridad social y, a su vez, contrae un tratamiento discriminatorio injustificado. Ello en tanto prodiga a las personas dedicadas a la actividad teatral concesiones de acceso al sistema de salud diferentes a los demás ciudadanos, sin advertir que los beneficiarios de la medida poseen capacidad de pago y, en consecuencia, pueden concurrir a la financiación del mencionado sistema.

Adicionalmente, el Gobierno considera que la norma objetada establece una exención tributaria. Por consiguiente, a la luz de lo dispuesto por el artículo 154 de la Carta, el proyecto debió estar precedido de la iniciativa gubernamental, requisito que, como se ha indicado en apartados de esta sentencia, no fue cumplido.

Sobre estas objeciones, el Ministerio Público considera que no están llamadas a prosperar, puesto que parten de una interpretación errónea del artículo 19 del proyecto de ley. Ello en

la medida en que deduce unos contenidos normativos que no se derivan del mismo, especialmente aquellos que el Ejecutivo relaciona con el sistema general de seguridad social en pensiones. Adicionalmente, en lo que tiene que ver con la seguridad social en salud, la Vista Fiscal entiende que los beneficios previstos en la ley deberán otorgarse a quienes no estén afiliados al sistema y que, en todo caso, este es asunto que deberá someterse a la reglamentación posterior por parte del Ejecutivo.

Conforme lo expuesto, habrá que determinarse en primer lugar por parte de la Corte si los contenidos normativos que el Gobierno Nacional infiere del artículo 20 del proyecto de ley, a partir de los cuales fundamenta las objeciones planteadas, pueden predicarse del texto acusado. Luego, en caso de comprobarse esta condición, la Sala determinará la constitucionalidad del citado artículo.

3.5.1. Carácter infundado de las objeciones presidenciales contra el artículo 19 del proyecto de ley, debido a la inexistencia de la proposición normativa acusada

El artículo 19 del proyecto de ley materia de análisis prevé que las personas que hagan parte de compañías teatrales y que reciban reconocimiento en festivales nacionales o internacionales avalados por el Ministerio de Cultura, serán acreedores a los estímulos de seguro de vida e invalidez, seguridad social en salud y auxilio funerario, este último a través de empresas de economía solidaria. De igual manera, la norma en comento determina que los estímulos mencionados tendrán vigencia a partir de la concesión del reconocimiento y mientras el beneficiario "se mantenga como titular del mismo". Finalmente, el artículo estipula que para acceder a los estímulos debe acreditarse ingresos personales inferiores a tres salarios mínimos mensuales o seis salarios, en el caso de ingresos familiares.

La Corte comparte la posición del Ministerio Público, en el sentido que la interpretación que hace el Ejecutivo de la norma objetada le confiere un alcance más amplio del que puede

predicarse de su contenido. En efecto, si bien el legislador estableció la concesión de algunos estímulos a favor de un determinado grupo poblacional, guardó silencio sobre las características concretas de los mismos, entre ellas el método de financiación; la forma en que los beneficiarios concurrirían al pago de aportes, en caso que ello fuere aplicable; el régimen de seguridad social en salud responsable de prestar los servicios médico asistenciales; las entidades encargadas de suscribir las pólizas para el aseguramiento de los riesgos de muerte e invalidez a favor de los beneficiarios; etc. Por lo tanto, no concurren elementos de juicio en la norma acusada, a partir de los cuales pueda concluirse que la misma prevé una exención tributaria sujeta a iniciativa gubernamental, o que disponga beneficios contrarios a los principios de igualdad, solidaridad y progresividad que informan la seguridad social.

Además, debe tenerse en cuenta que ante esta omisión del legislador en la fijación de los aspectos concretos de los estímulos a favor de los miembros de los grupos teatrales, se colige que corresponderá al Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 C.P., la definición de estos contenidos. Esta reglamentación, por supuesto, deberá ceñirse tanto a los principios constitucionales estipulados en los artículos 48 y 49 de la Carta Política, como a las disposiciones legales que regulan el sistema general de seguridad social.

Igualmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 355 Superior, la Corte advierte que lo regulado en la norma objetada no significa, en modo alguno, el decreto de auxilios o donaciones por parte del Estado a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En contrario, la norma pretende extender la seguridad social a grupos que desempeñan tareas intrínsecamente relacionadas con la educación y la cultura, fines valiosos desde la perspectiva constitucional, en tanto desarrollan las obligaciones estatales previstas en los artículos 70 y 71 C.P. Por ende, no existe una contradicción entre la norma objetada y la Carta Política, en tanto estos beneficios, se insiste, están supeditados al cumplimiento de las pautas generales, fijadas por la Constitución y la ley, para la prestación del servicio público en comento.

En definitiva, las censuras planteadas por el Gobierno Nacional están fundadas en un predicado normativo diferente al contenido en el artículo 19 del proyecto de ley sujeto a análisis. Por ende, la Corte declarará infundadas las objeciones presidenciales dirigidas en contra de dicha norma.

4. Conclusiones

A partir del presente análisis de constitucionalidad, la Sala concluye que el proyecto de ley n.° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, "por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones"es parcialmente inexequible. En ese sentido, conforme lo dispuesto en el inciso final del artículo 167 de la Constitución, se requerirá a la Cámara de Representantes para que, oído los ministros del ramo, rehaga el proyecto en mención e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con lo estipulado en este fallo. En particular, las cámaras legislativas deberán ajustar el proyecto de ley con base en los siguientes parámetros:

4.1. Respecto del artículo 10 del proyecto de ley, la Corte encuentra que la expresión "crease" resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 154, inciso segundo, de la Constitución Política. En ese sentido, deberá suprimirse tal apartado del texto del proyecto de ley o, en caso que el Congreso insista en su inclusión, deberá contarse con la iniciativa gubernamental o el aval del Ejecutivo, en los términos de la citada norma constitucional. Igualmente, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, en concordancia con lo previsto en la Ley 489 de 1998.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por último, en caso que se considere necesario conferir facultades al Gobierno Nacional para la regulación de los aspectos mencionados anteriormente, deberá cumplirse con los requisitos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, conforme las consideraciones realizadas en este fallo.

4.3. Finalmente, para el caso de lo regulado en el parágrafo 3º del artículo 4 del proyecto de ley, el Congreso deberá cumplir lo estipulado en los artículos 151, 345 y 346 de la Constitución Política. En consecuencia, la norma que determine el reajuste a los presupuestos anuales de las salas concertadas del programa del Ministerio de Cultura deberá tramitarse en consonancia con lo previsto en la Ley 819 de 2003 – Orgánica de Presupuesto y conforme las consideraciones previstas en esta sentencia.

III. 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 FUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas al parágrafo 3º del artículo 4º, a las expresiones “en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro” contenida

en el artículo 6º, “créase” del artículo 10 y “su estructura y “ del artículo 13, al igual que a los artículos 14, 15, 16, 17 y los parágrafos 3º y 4º del artículo 18 del proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- En consecuencia, declarar INEXEQUIBLES las normas mencionadas en el ordinal anterior, pertenecientes al proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Tercero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas a los artículos 4º, parágrafos 1º y 2º; 6º, salvo la expresión “en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro”; 7º, 8º, 10, salvo la expresión “créase”, 11, inciso segundo del artículo 18, 19 y 20 del proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Cuarto.- En consecuencia, declarar EXEQUIBLES las normas mencionadas en el ordinal anterior, pertenecientes al proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Quinto.- DÉSE cumplimiento a los previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C -856 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Creación de organismos del orden nacional/GASTO PUBLICO-Imposición al Ejecutivo por el Congreso (Salvamento de voto)

Referencia: expediente OP-091.

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, expresando, no obstante, mi conformidad con la parte de la sentencia en que se rechazan las objeciones presidenciales, y mi disenso frente a la parte en las que éstas se declaran fundadas, con fundamento en las siguientes razones:

1. En primer lugar, a mi juicio, en esta sentencia la Corte no ha reflexionado suficientemente acerca del alcance de la atribución legal de crear entidades y organismos nacionales (art. 150, numeral 7) y las diferencias que tiene frente a las facultades del gobierno en materia de redistribución de funciones entre las entidades ya creadas, para lo cual no es necesario crear otra estructura.

El desarrollo del teatro y las artes escénicas por medio de la Escuela Nacional de Arte

Dramático constituye, en mi concepto, simplemente una nueva competencia que no implica necesariamente la modificación de la estructura de la administración nacional, pues esa función podría ejercerla quien ya la tiene por cláusula general de competencia, es decir el Ministerio de Cultura, o en su defecto asignarse de manera específica por el gobierno a organismos ya existentes, de conformidad con el art. 189, numeral 14 y 16 de la Constitución Política.

En mi concepto, en la ley sub examine no se viola el artículo 150-7 de la Constitución. El gobierno tiene a su cargo la promoción y fomento de la cultura, para lo cual puede utilizar diversas modalidades, una de las cuales puede ser, la de contar con una escuela de teatro que no implique modificación de la estructura de la administración. De igual modo, el Fondo Nacional de Teatro no altera esta estructura, pues es discutible que requiera de la creación de un nuevo ente para su administración. Los fondos no están comprendidos en las entidades que conforman la Rama Ejecutiva, sino que pueden construir una cuenta especial administrada por otra entidad o tener personería jurídica como ocurre en este caso. Las correspondientes normas legales no requerirían de la iniciativa gubernamental.

2. En segundo lugar, considero necesario precisar alguno de los puntos en discusión. Al respecto, sostengo que en este caso no se trata sólo del tema de funciones, sino del de erogaciones presupuestales específicas a cargo del Estado que de afectar el gasto público, deberían reunir los requisitos que señala la Constitución. Mi posición, que ha sido minoritaria, sostiene que el Congreso sí puede ordenar gasto e imponerlo al gobierno, pero al margen de ello, estimo que en el caso concreto de las normas objetadas en la ley bajo estudio no se requeriría de la iniciativa gubernamental ni siquiera respecto del parágrafo 3° del artículo 4°.

En mi concepto, es claro que se pueden asignar funciones a entidades que ya existen y bien podría entenderse que la Escuela Nacional de Teatro, por la forma en que se redactan las normas, no tiene la misma connotación del Fondo y podría ser entendida como una función

que asumiría el Ministerio o autoridades culturales. De conformidad con el artículo 12 del proyecto de ley (Red Nacional de apoyo a las actividades teatrales y actividades escénicas), podría entenderse que dicha escuela no es una entidad nueva. Por ello, tampoco creo que el artículo 13 de la ley esté confiriendo facultades extraordinarias al gobierno para crear el Fondo, que exijan precisión, tiempo y demás requisitos del artículo 150-10 de la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo, en mi opinión, bien puede el legislador legítimamente establecer como una política estatal, un apoyo especial a ciertas actividades, como el que se prevén en los artículos 18 y 19 del proyecto de ley sub examine.

3. En síntesis, sostengo que: (i) Además de considerar que el Congreso puede ordenar el gasto público, en el caso específico, como lo señala la sentencia, considero que no hay contradicción con la Constitución, pues se trata de autorizaciones para ese gasto; (ii) Igualmente, el Congreso puede dar, en mi concepto, autorización para que se puedan decretar esos estímulos a esa actividad cultural; (iii) Existe una indeterminación aparente en las normas que regulan la Escuela Nacional de Arte Dramático, que considero formaría parte de las funciones que le competen al Ministerio de Cultura, lo cual puede ser determinado por la ley, sin que requiera iniciativa del Gobierno. Si se requiriera en este caso iniciativa del Gobierno, considero que tal vicio de inconstitucionalidad sería insubsanable; (iv) De acuerdo con el numeral 17 del artículo 189, corresponde al gobierno distribuir las funciones entre las distintas entidades, por lo que perfectamente puede asignar el Fondo a alguna entidad encargada de la difusión y estímulo cultural del teatro. En mi opinión, este Fondo se asimilaría a lo que fue en su momento el Fondo de Caminos Vecinales, que no era una entidad; (v) En cuanto a los artículos 19 y 20, considero que el apoyo financiero no es automático sino que requiere de un reconocimiento adicional del Ministerio y de cumplir una serie de requisitos.

Por las razones anteriormente expuestas me permito reiterar mi posición en cuanto

encuentro infundadas las objeciones presidenciales y por consiguiente considero procedente declarar la exequibilidad de las normas objetadas por el Gobierno.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Folios 186-187 del expediente.

2 Cfr. Folio 92 del expediente.

3 Cfr. Reverso folio 71 de expediente.

4 Cfr. Folio 31 del expediente.

5 Cfr. Folios 23 y 27 del expediente.

6 Cfr. Folios 12 al 16 del expediente.

7 Cfr. Folios 4 y 8 del expediente.

8 La objeción presidencial refiere a las sentencias C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01 y C-486/02

9 Respecto a este asunto en particular, el Gobierno refiere a las sentencias C-195/98,

C-490/94, C-360/94 y C-324/97.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-510/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-063/02 y C-068/04, M.P. Jaime Araujo Rentería.

11 Ver al respecto las sentencias C-068/04, M.P. Jaime Araujo Rentería, C-069/04 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-452/06, M.P. Humberto Sierra Porto.

12 Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 Sentencia C-299/94. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

14 Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Sentencia C-306/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. M. Jaime Araujo Rentería. Así mismo ver la Sentencia C-209/97 M.P. Hernando Herrera Vergara.

16 Sentencia C-1162/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

17 S.V M. Álvaro Tafur Galvis a la Sentencia C-1437/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

18 Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz.

19 Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Ver igualmente la Sentencia C-953/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. S.V. M. Eduardo Cifuentes Muñoz y Álvaro Tafur Galvis.

20 Sentencia C-012/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

21 Sentencia C-401/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis. S.V. M. Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

22 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-784/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Fundamento jurídico 4.1.1.3.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“7.9. De este modo, la referencia que se haga a la estructura orgánica de una entidad administrativa, necesariamente hace mención a todos los elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico.

7.10. Así, cuando se crea una entidad o cuando de la escisión de una existente surgen nuevas entidades, ese proceso de “creación” lleva implícito la precisión de sus objetivos y de su estructura orgánica y, por lo tanto, la regulación de todos los elementos del órgano; esto es, la determinación de su naturaleza jurídica, la composición del ente, las competencias atribuidas a la nueva entidad a través de las cuales llevará a cabo los objetivos que el mismo ordenamiento jurídico le asigna, la integración de su patrimonio – como atributo de su personalidad jurídica -, el régimen jurídico de sus actos y contratos y, finalmente, la definición del régimen jurídico de los servidores a través de los cuales va a actuar, que, por lo demás, incluye el señalamiento de los órganos de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares.

7.11. Este criterio organicista, que reconoce al individuo como la piedra angular de la personalidad jurídica del órgano, y que condiciona la existencia de éste a la presencia de sus elementos esenciales: conjunto de personas, unos bienes, la organización de personas y bienes, y un objetivo por desarrollar, es sin duda acogido por nuestra Constitución Política en diferentes escenarios normativos. Inicialmente, en el campo de la imputación jurídica, a través del artículo 90, al erigir el concepto del daño antijurídico causado por las autoridades públicas como el fundamento de la responsabilidad del Estado, y ratificar la responsabilidad patrimonial de sus agentes que obran con dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus funciones. Luego, en el terreno de la organización del Estado, en los artículos 113 y 123, al otorgarle el calificativo de órganos a todas las entidades que representan al Estado Colombiano y que contribuyen a la realización de sus fines – Ramas del Poder Público y demás entidades autónomas e independientes -, y al consagrar que sus integrantes son servidores públicos y que se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad. Finalmente, también en el escenario propio de la organización administrativa, cuando en el artículo 210, al hacer mención a las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios, dispone que dichas dependencias administrativas deben ser creadas por ley, y que

corresponde también a la ley establecer su régimen jurídico y la responsabilidad de sus directivos – llámense presidentes, directores o gerentes -.

7.12. En concordancia con el fundamento constitucional citado, el legislador ha desarrollado el concepto de estructura orgánica partiendo del supuesto de que el mismo incluye la definición de los elementos del órgano, es decir, lo relacionado básicamente con su régimen jurídico, patrimonial y de personal. Ciertamente, en desarrollo del artículo 150-7 de la Carta, que otorga competencia al legislador para crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al definir lo que se entiende por contenido de los actos de creación de una entidad, dispone expresamente que la estructura orgánica de un organismo comprende la determinación de los siguientes elementos: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados."

24 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-428/97, M.P. José Gregorio Hernández; C-254/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-498/98, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-306/04, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-121/04, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

25 Cfr. Corte Constitucional C-306/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-482/02, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-531/05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-452/06, M.P. Humberto Sierra Porto.

27 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-488/92, C-057/93, C-490/94 C-343/95, C-685/96, C-581/97, C-197/01, C-1319/01, C-483/02 y C-399/03. Para el presente asunto, se reitera la metodología expuesta en la sentencia C-1113/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

28 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-399/03, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

29 Sentencia C-399/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

30 “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).”

31 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1113/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

32 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-337/93, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

33 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-072/06. En esta ocasión, la Corte efectuó el análisis de las objeciones presidenciales al proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, “por el cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”.

34 Sentencia C-1145 de 2004. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

35 Sentencia T-174/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido la sentencia T-219 de 1993 señaló: “La libertad de enseñanza, es un derecho fundamental, que se funda en la coexistencia de la difusión cultural del Estado con la que realizan los particulares, siempre que éstos cuenten con títulos de idoneidad y reúnan determinadas condiciones para ello, y que consiste en la facultad para instruir y educar al ser humano, en forma tal, que se coloque al hombre, y a cada cual, en su especialidad, en condiciones de desarrollar lo aprendido e investigar y descubrir algo nuevo por cuenta propia.”

36 Cfr. Sentencias: T-1228/04; T-1207/00; T-1032/00; T-1017/00; T-944/00; T-889/00; T-871/00; T-864/00; T-772/00; T-662/99; SU-624/99, todas ellas, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero; T-588 de 1999 Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.