

Bogotá, D.C. 14 JUL 2014

Señores

**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**E. S. D.**

**Ref.: Objeciones Gubernamentales al Proyecto de ley 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, "por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones".**  
**Expediente: O.G. 147**  
**Concepto No. 5799**

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2o., y 278, numeral 5o., de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad presentadas contra el Proyecto de ley 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, el cual se cita textualmente:

**"LEY \_\_\_\_\_**

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, Caldas y se dictan otras disposiciones.*

*El Congreso de Colombia*

*DECRETA:*

*Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Carnaval de Riosucio, que se lleva a cabo en el municipio de Riosucio, departamento de Caldas.*

*Artículo 2°. El Ministerio de Cultura o la entidad que haga sus veces, deberá contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio.*

*Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales del orden de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), a fin de contribuir a la financiación del Carnaval de Riosucio.*

*Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación".*

**1. Antecedentes**

Mediante oficio con fecha 26 de junio de 2014, el Secretario General del Senado de la República remitió al Procurador General de la Nación copia



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5799**

del Proyecto de ley de la referencia, una vez surtido el trámite de insistencia de aprobación en el Congreso de la República a las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al mismo. Dicha copia fue radicada en la Oficina de Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación el pasado 7 de julio.

## **2. Fundamento de las objeciones del Gobierno Nacional**

Desde el punto de vista procesal y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional dispone de seis días para devolver al Congreso de la República con objeciones cualquier proyecto de ley que no conste de más de veinte artículos, según lo prescrito al respecto en el artículo 166 de la Carta Política, las objeciones gubernamentales contra el proyecto de ley de la referencia fueron presentadas en tiempo debido a que dicho proyecto fue radicado para sanción presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 26 de noviembre de 2013 y el Gobierno Nacional lo devolvió para el trámite de las objeciones que formuló contra el mismo, radicándolo en el Congreso de la República el 4 de diciembre de ese mismo año.

El Proyecto de ley se objeta aduciendo que su artículo 2° viola el principio de legalidad del gasto, contemplado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, al establecer una orden imperativa para que el Ejecutivo incluya forzosamente las partidas presupuestales necesarias para atender al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio. Al respecto dice expresamente el Gobierno Nacional:

*“En el presente caso es innegable que no se está autorizando al Ejecutivo (Ministerio de Cultura) para que efectúe determinadas acciones, sino que se le está imponiendo una verdadera carga económica que sería de inmediato cumplimiento, una vez sea sancionado y promulgado el proyecto de Ley. Los gastos consisten en la ejecución necesaria del presupuesto para fomentar, promocionar, difundir, proteger, conservar y financiar el Carnaval de Riosucio.*”

*Este gasto, además, se trataría de un gasto recurrente para el Ministerio, pues ocurriría cada año o por lo menos cada año en el cual sea realizado el Carnaval. Todo esto deja en evidencia el quebrantamiento de los preceptos constitucionales inicialmente referidos”.*

### **3. Insistencia en la aprobación del proyecto de ley objetado**

Para el trámite de insistencia se conformó una comisión accidental compuesta por un (1) senador y un (1) representante a la Cámara, quienes rindieron sendos informes a las respectivas plenarias insistiendo en la constitucionalidad del Proyecto de ley 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, y solicitándoles que rechazaran las objeciones presidenciales contra el mismo por considerarlas infundadas, aduciendo para ello las siguientes razones:

(i) Al Congreso de la República no le está vedado aprobar leyes que comporten gasto público, bajo el principio general de libertad de iniciativa parlamentaria, las cuales se constituyen en títulos jurídicos para las eventuales inclusiones de las partidas pertinentes en las leyes de presupuesto.

(ii) El Gobierno Nacional es quien decide si incluye o no en el correspondiente proyecto de presupuesto las partidas pertinentes para atender los gastos contenidos en una ley aprobada por el Congreso. En consecuencia, la norma objetada por inconstitucionalidad no constituye una orden perentoria al Ministerio de Cultura de realizar un gasto público sino su habilitación para que sea incluido en la ley de presupuesto.

En la sesión plenaria del Senado de la República del 3 de junio de 2014, y en su homóloga de la Cámara de Representantes del 18 de junio del mismo año, fueron aprobados los informes ya referidos, de acuerdo con las

certificaciones que al respecto emitieron los Secretarios de cada una de las cámaras, obrantes en el expediente legislativo<sup>1</sup>.

#### **4. Consideraciones constitucionales**

Para resolver el presente caso, ante todo debe precisarse que las objeciones gubernamentales fueron formuladas únicamente contra el artículo 2° del Proyecto de ley 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, por lo que el presente concepto fiscal se circunscribirá al contenido de dicha norma y únicamente por las razones que arguyó el Gobierno al respecto.

Hecha esta aclaración se tiene que el artículo 2° del mencionado proyecto de ley establece que el Ministerio de Cultura, o la entidad que haga sus veces, debe contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio. Ese deber es el que motivó las objeciones reseñadas, en tanto que el Gobierno Nacional considera que se viola el principio de legalidad del gasto contemplado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, en tanto que supone establecer una orden imperativa para que el Ejecutivo incluya forzosamente las partidas presupuestales necesarias para atender al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del referido carnaval.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso corresponde determinar si el deber, a cargo del Ministerio de Cultura, de contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio, efectivamente viola el principio de legalidad del gasto por

---

<sup>1</sup> El Ministerio Público considera que le corresponde a la Corte Constitucional determinar si tales informes fueron aprobados por la mayoría absoluta de los miembros integrantes de cada una de las cámaras legislativas, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 167 de la Constitución Política, debido a que dentro del expediente legislativo no obra claridad al respecto.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5799**

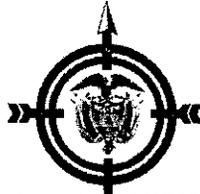
imponer al Ejecutivo la orden de incluir las partidas presupuestales para cumplir dicho deber.

Ante este problema jurídico, esta jefatura considera que lo primero que debe señalarse es que el principio de legalidad del gasto público hace alusión a que el gasto público debe ser decretado o autorizado (título jurídico del gasto) y materializado financieramente por intermedio de la ley de apropiaciones expedida por el Congreso de la República, como una expresión genuina del principio de la representación popular.

En ese sentido, todos los gastos públicos deben haber sido decretados conforme a leyes anteriores, lo cual no tiene ninguna limitante para el Congreso de la República, tal como lo establece el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, en el sentido que al Parlamento le corresponde fijar los gastos de la administración; y como también lo reiteran los artículos 345 y 346 ibídem, cuando señalan que en la ley de apropiaciones sólo pueden incluirse gastos decretados conforme a leyes anteriores, lo que implica que únicamente pueden hacerse gastos públicos que hayan sido decretados previamente por el Congreso de la República.

En segundo lugar, en cuanto a la materialización financiera de los gastos previamente decretados o autorizados en las leyes, se trata de un ejercicio de competencias públicas compartidas entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en el cual el primero tiene la iniciativa del gasto y el segundo el control previo y aprobación del mismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 345 y siguientes de la Carta Política.

Desde esta perspectiva, no se puede hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos y a quien le corresponde formular o elaborar la correspondiente ley de apropiaciones y presentársela al Congreso de la República es al Gobierno Nacional, lo que significa que es el Ejecutivo quien decide qué gastos se incluyen y cuáles



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5 7 9 9**

no en cada vigencia fiscal. Tan es así, que el Congreso de la República no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno Nacional ni incluir alguna nueva sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, aunque sí las puede reducir o eliminar. Tan marcada es dicha iniciativa gubernamental en materia de conformación del presupuesto de gasto público que el Ejecutivo incluso puede optar por no presentarlo en alguna vigencia fiscal, haciendo que rija el del año anterior, o si el Congreso no aprueba el presupuesto que le presentó el Gobierno, entonces rige éste.

El artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por su parte, reafirma en los términos de la separación funcional del poder público la total autonomía que le asiste al Gobierno Nacional en materia de elaboración y presentación del proyecto de presupuesto al Congreso para su aprobación, incluido lo correspondiente a los gastos, al establecer que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del presupuesto general de la Nación se incorporan a éste de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y a la disponibilidad de recursos, en los siguientes términos:

***“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 sólo 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 (L. 179/94, art. 18)”.*

De otra parte, en relación con las objeciones gubernamentales por violación del principio de legalidad frente a gastos autorizados por iniciativa parlamentaria, la Corte Constitucional, entre otras en la

sentencia C-616 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), ha explicado el principio de legalidad del gasto de la siguiente manera:

*“En virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para (i) decretar gastos públicos y para (ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación, en tanto que al Gobierno Nacional se le reconocen expresas facultades en la materia, pues si bien según el artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre estas las leyes “que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. En el mismo sentido el artículo 346 de la Carta indica que “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura; y el artículo 351 constitucional establece que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”. Así el principio de legalidad del gasto “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. Los contenidos de los artículos del proyecto objetado permiten inferir que tales normas no riñen con el principio de legalidad del gasto público, toda vez que no contienen una orden imperativa al ejecutivo para que incluya un gasto en el presupuesto, y por lo tanto no desconocen la competencia del ejecutivo para decidir libremente si incorpora o no un gasto en la ley anual de presupuesto”.*

Visto lo anterior, esta vista fiscal advierte que la norma objetada establece que el Ministerio de Cultura, o la entidad que en el futuro haga sus veces, debe contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio y considera que ese deber de contribuir que allí se impone al Ministerio de Cultura, es la consecuencia lógica de que el legislador haya declarado patrimonio cultural y artístico de la Nación el mencionado carnaval; asunto que, precisamente, es el objetivo central del proyecto de ley objetado, como se observa directamente tanto en su título como en su artículo 1°, lo que además se corresponde con el propósito de apoyar, coadyuvar, patrocinar, cooperar, asistir, o colaborar en el impulso y realización de dichas actividades, todo dentro del contexto de la autonomía presupuestal y administrativa que le asiste al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5799**

Sin embargo, contrario a lo que afirma el Gobierno Nacional para justificar la presente objeción por inconstitucionalidad, esta jefatura considera que en ninguna parte del contenido normativo del artículo 2° del proyecto de ley objetado se observa en forma directa o se infiere que el legislador haya establecido una orden imperativa para que el Ejecutivo incluya forzosamente las partidas presupuestales necesarias para atender al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio.

La anterior conclusión, además, se confirma si se tiene que el artículo 3° del proyecto de ley objetado trata lo correspondiente a los apoyos presupuestales concretos que puede llegar a recibir el Carnaval de Riosucio, al autorizar al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales del orden de cuatrocientos millones de pesos para contribuir a la financiación de dicha manifestación cultural.

De hecho, la norma objetada responde al deber de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, teniendo en cuenta que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad, para lo cual el Estado debe reconocer la igualdad y la dignidad de todas las que conviven en el país, y promover el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación, a tal punto que debe crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las manifestaciones culturales y ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades, así como de incluir en los planes de desarrollo económico y social el fomento a la cultura, tal y como se ordena en los artículos 7, 70, 71 y 72 de la Carta Política.

Es de anotar también que las anteriores obligaciones del Estado en materia de reconocimiento, fomento, estímulo y protección de la cultura conllevan respuestas presupuestales constitucionales tanto directas –las

que se derivan de lo contemplado en los artículos 7 y 70 a 72 de la Carta Política, como ya se señaló-, como por consecuencia de lo que se apruebe por la vía de los planes de desarrollo, lo cual debe atender y ejecutar el Gobierno Nacional dentro de la autonomía que le asiste en materia de planeación y presupuesto. En este sentido, es de señalar que si así lo hace el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, en forma general, y muchas veces yendo más allá de las actividades de fomento o apoyo, al asumir directamente la financiación y el desarrollo total de las mismas, con mayor razón lo puede y lo debe hacer en el caso que nos ocupa fomentando el desarrollo cultural del Municipio de Riosucio a través de su carnaval, en cuanto a que tiene una expresión cultural de tradición más que centenaria, a la cual precisamente el Congreso de la República, dentro del ámbito de su competencia, quiso darle la protección constitucional procedente declarándolo patrimonio cultural y artístico de la Nación.

Por último, para el presente caso resulta pertinente el precedente interpretativo adoptado en la sentencia C-441 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), en donde se declararon infundadas las objeciones gubernamentales presentadas contra, entre otros, el deber de la Nación, a través del Ministerio de Cultura, de contribuir al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de las expresiones folclóricas y artísticas que han hecho tradición en el Carnaval Departamental del Atlántico en Santo Tomás y en su Reinado Intermunicipal, contemplado en el artículo 2 del Proyecto de ley 217 de 2007 Senado, 98 de 2007 Cámara -hoy vigente como la Ley 1359 de 2009, sin que el principio de legalidad del gasto se haya visto comprometido en lo que atañe al ejercicio de las competencias del Gobierno Nacional en materia presupuestal-, a partir de reconocer que el Congreso de la República posee iniciativa en materia de gasto público, sin que esto implique desplazar la competencia constitucional exclusiva del Gobierno Nacional para incluir en el presupuesto de gastos las partidas pertinentes -el mismo punto de



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5799**

partida para resolver el presente caso-. En efecto, dijo textualmente esa corporación en la citada sentencia que:

*“[T]anto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. Al respecto ha señalado que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno”.*

Es de resaltar que es tan autónomo el Congreso de la República para decretar gastos que aún en los eventos en los cuales se requiere el análisis del impacto fiscal de los proyectos, incluidos los de iniciativa parlamentaria, cuando el Gobierno Nacional ha hecho el esfuerzo de demostrarle al Parlamento la inviabilidad de los mismos y la Corporación Legislativa decide aprobarlos, esto no los hace devenir en inconstitucionales *per se*, tal como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-625 de 2010 (M.P. NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA), justamente en relación con una objeciones gubernamentales presentadas contra el proyecto que se convirtió en la Ley 1412 de 2010, en la siguiente forma:

*“Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.*

Por lo tanto, esta vista fiscal considere infundada la objeción gubernamental que ha sido objeto del presente análisis, pero únicamente en relación con el cargo de violación del principio de legalidad del gasto, debido a que la misma no tiene sustento jurídico constitucional alguno.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **5799**

## **5. Conclusión**

De conformidad con lo anterior, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declarar **INFUNDADA** la objeción formulada contra el artículo 2° del Proyecto de ley 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara y, en consecuencia, declarar **EXEQUIBLE** el citado artículo de en relación con el cargo de inconstitucionalidad en que se fundamentó la respectiva objeción.

De los señores Magistrados,

  
**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
**Procurador General de la Nación**

*ABG/JD Contreras B.*