

Sentencia C-017/97

PLAN NACIONAL DE INVERSIONES-Alcance

Sólo los principales proyectos de inversión pública nacional se incorporan al plan de inversiones. En realidad, el plan ordena las prioridades en materia de inversión pública y no pretende detallar y hacer una lista taxativa de todos y cada uno de los proyectos que decide acometer la nación.

OBJECION PRESIDENCIAL-Declaración fundada/LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Distribución de competencias y recursos/PRESUPUESTO MUNICIPAL-Diseño y construcción de acueducto y alcantarillado/PRESUPUESTO NACIONAL-Prohibición doble financiación de actividad económica/PRESUPUESTO NACIONAL-Apoyo económico adicional de municipios

La objeción presidencial está llamada a prosperar. El diseño y construcción de acueductos y alcantarillados, corresponde a una función asignada a los municipios en virtud de la ley orgánica que se ocupa de distribuir competencias y recursos públicos, la que además ha previsto la fuente que servirá a su financiación y, por consiguiente, ha prohibido, de manera general, que en el presupuesto de la nación se incluyan partidas adicionales. Dado que en este caso se trata de una función de orden municipal, la que, además, se dispone al margen de los programas de cofinanciación, se debe aplicar la regla general que prohíbe la doble financiación de una actividad municipal que de suyo ya se ve soportada en los ingresos corrientes de la nación. La Corte no descarta que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente. Otra cosa sería fomentar una autonomía parasitaria y demasiado costosa en términos fiscales. La duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política.

Referencia: Expediente O.P. 013

Objeciones Presidenciales al literal c) del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara “por medio del cual se honra la memoria del Dr. Pedro Castro Monsalvo y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., enero veintitrés (23) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso en el cual la Corte resuelve sobre las objeciones presidenciales planteadas por motivos de inconstitucionalidad al literal c) del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara por medio del cual se honra la memoria del Dr. Pedro Castro Monsalvo y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Presidente de la República de manera parcial.

TEXTO OBJETADO

Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara

“”

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 4º. En concordancia con los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, autorízase al Gobierno Nacional para asignar dentro del Presupuesto Nacional durante la vigencia de 1997, 1998 y 1999, igual cantidad de partidas Presupuestales para las siguientes obras:

- a) Construcción de la sede de la Universidad del Magdalena, seccional Plato, la suma de ochocientos millones de pesos (\$800'000.000.oo)
- b) Terminación del alcantarillado de la cabecera municipal de Plato Magdalena mil doscientos millones de pesos (\$1.200'000.000.oo)
- c) Para el estudio, diseño y construcción del alcantarillado de la cabecera municipal de Zambrano en el departamento de Bolívar la suma de ochocientos millones de pesos (\$800'000.000.oo), que será incluido por el Gobierno Nacional para la vigencia fiscal de 1997.

Artículo 5º. Autorízase al Gobierno Nacional, para hacer los traslados presupuestales que sean necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

(Se subraya el texto objetado)

ANTECEDENTES

Mediante oficio de diciembre 16 de 1996, el Presidente del Senado de la República, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara, objetado por el Presidente de la República de manera parcial.

El trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia fue el siguiente:

- a) El día 28 de noviembre de 1995 el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en

la comisión segunda del Senado, y aprobado en sesión plenaria de la misma corporación el día 14 de diciembre de 1995.

b) En sesión de mayo 15 de 1996, la comisión segunda de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate el proyecto de ley en cuestión, e introdujo el literal c) del artículo 4 objetado por el Gobierno Nacional. El día 19 de junio la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó, en segundo debate, el proyecto de ley, con las modificaciones introducidas por la comisión segunda.

c) En sesión plenaria del día 20 de junio de 1996, la Cámara de Representantes acogió el informe de la comisión accidental de conciliación, que adoptaba el texto aprobado por la Cámara de Representantes. En la misma fecha, la plenaria del Senado de la República prohió el citado informe.

d) Mediante oficio de junio 24 de 1996, recibido el día 19 de julio de 1996, el Presidente del Senado de la República remitió al Presidente de la República el proyecto de ley y sus antecedentes para su sanción.

e) Mediante comunicación del 29 de julio de 1996 el Presidente de la República devolvió el proyecto de ley, sin haberlo sancionado. En la mencionada comunicación se expresan las objeciones a los literales b) del artículo 2, a) del artículo 3 y c) del artículo 4 y al artículo 5 del proyecto de ley.

f) El día 6 de noviembre de 1996, el Senado de la República dio curso favorable a las objeciones presidenciales relativas a los literales b) del artículo 2, a) del artículo 3 y al artículo 5). En lo que respecta a la objeción recaída sobre el literal c) del artículo 4 del

proyecto de ley, el Senado decidió no aceptar e insistir en su posición.

g) En sesión plenaria del 12 de diciembre de 1996, la Cámara de Representantes declaró fundadas las objeciones presidenciales contra los literal b) del artículo 2 y a) del artículo 3, e infundadas las objeciones contra el literal c) del artículo 4.

OBJECIONES, CONSIDERACIONES DEL CONGRESO Y CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN (E)

1. El Gobierno Nacional objeta el texto del literal c) del artículo 4, que ordena asignar una partida del presupuesto nacional de ochocientos millones de pesos (\$800.000.00), para la vigencia fiscal de 1997, con el fin de financiar la elaboración del estudio, diseño y construcción del alcantarillado de la cabecera municipal de Zambrano.

En primer lugar, considera que con dicha disposición se violan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. El artículo 21 de la Ley 60 de 1993, que desarrolla los citados preceptos constitucionales y define la distribución de competencias entre los entes territoriales y la Nación, dispuso que la elaboración de tales proyectos (estudio, diseño y construcción de acueductos) es de competencia de los entes locales, para lo cual cuentan con los recursos que reciben por concepto de la participación municipal en las rentas nacionales. Así mismo, la citada norma legal prohíbe asignar, en el Presupuesto de la Nación, recurso alguno para tal efecto.

En segundo lugar, el Gobierno encuentra que el literal objetado viola los artículos 339 y 346 de la Carta. Todo proyecto de inversión que no se encuentre previsto en el Plan Nacional de Inversiones, no puede ser desarrollado por el Gobierno Nacional, aún si está ordenado en otras leyes, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia C-490 de 1994.

2. Las cámaras, por su parte, reiteraron la validez de la disposición objetada. Sus argumentos son los siguientes:

La Carta reconoce como regla general la libre iniciativa legislativa, con las excepciones que en ella se contemplan. Sin embargo, entre las excepciones no se mencionan los proyectos que decreten “inversiones públicas, lo que significa que nuestro ordenamiento constitucional

vigente le otorga al Congreso iniciativa en cuanto a gasto público”, como lo señaló la Corte Constitucional en su sentencia C-490 de 1994.

En cuanto a la necesidad de que todos los proyectos estén previstos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, es menester señalar que el artículo 339 de la Constitución dispone que tal plan deberá contener tan solo los principales programas y proyectos. En definitiva, “el Plan es un marco general de referencia de la inversión del Estado y no un detalle inmodificable, ya que es imposible para cualquier gobierno prever todas las inversiones que se van a realizar durante un cuatrienio”.

3. El Procurador General de la Nación (E), estima que la objeción debe declararse infundada. A su juicio, el Congreso de la República goza de iniciativa para decretar gasto público. El precepto objetado efectivamente ordena un gasto público, tendente a disponer los recursos necesarios para satisfacer ciertas necesidades básicas de la población que, al tenor del artículo 366 de la C.P., “corresponde satisfacer al Estado”.

De otro lado, el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 autoriza a la Nación a apropiar recursos diferentes a los asignados en los numerales del citado artículo, siempre que se “destinen a la ejecución de funciones a cargo de la Nación”. Así las cosas, cuando se requiere del Estado la realización de un gasto social, como el objetado, “al tenor de lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución Política, y de acuerdo con la excepción que se destaca en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, el legislador se encuentra plenamente habilitado para decretar dicho gasto”.

Concluye la vista fiscal que “las competencias administrativas asignadas a los entes territoriales, no constituyen una camisa de fuerza para el legislador, el cual debe accionar siempre que sea menester solucionar problemas de naturaleza social, y por ende establecer un gasto. En este sentido debe entenderse la facultad otorgada a las corporaciones públicas para decretar gastos...”.

FUNDAMENTOS

Competencia

En los términos del artículo 241-8 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno por inconstitucionales. Como quiera que en este caso, las objeciones formuladas por el Presidente, fueron aceptadas por las cámaras, salvo la referente al literal c) del artículo 4 del proyecto de ley 167/Senado y 152/95 Cámara, el examen de la Corte se contraerá a ésta última disposición.

Análisis de la objeción

El literal c del artículo 4 del proyecto de ley, sobre el cual versa la objeción, dispone que para el estudio, diseño y construcción del alcantarillado de la cabecera municipal de Zambrano en el departamento de Bolívar, se asignará en el presupuesto nacional para la vigencia fiscal de 1997, la suma de ochocientos millones de pesos.

El Presidente señala en su escrito que la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, ha sido definida en la ley orgánica sobre distribución de competencias - Ley 60 de 1993, art., 2.3 - como competencia de orden municipal. Adicionalmente, el artículo 21 de la citada ley, luego de establecer que el diseño y construcción de alcantarillados queda comprendido entre las actividades que se financian con cargo a los recursos que a título de participación en los ingresos nacionales corresponde a los municipios, prohíbe que en el presupuesto general de la nación se incluyan apropiaciones para los mismos fines. De otro lado, agrega el Presidente, el proyecto de inversión que se ordena, no se encuentra contemplado en el Plan Nacional de Inversiones.

Las cámaras y el Procurador General de la Nación, defienden la constitucionalidad de la norma objetada. A su juicio, en el plan de inversiones sólo se incorporan los proyectos principales de inversión. Por otra parte, el mismo artículo 21 de la Ley 60 de 1993 autoriza la financiación nacional de programas y acciones adelantadas por los municipios, máxime si se trata de la prestación de servicios básicos.

En primer término, la Corte comparte la tesis de las cámaras según la cual sólo los principales proyectos de inversión pública nacional se incorporan al plan de inversiones. En realidad, el plan ordena las prioridades en materia de inversión pública y no pretende detallar y hacer una lista taxativa de todos y cada uno de los proyectos que decide acometer la nación. El artículo 339 de la C.P., específicamente se refiere a los “principales programas y

proyectos de inversión”. Por lo demás, la objeción presidencial está llamada a prosperar. El diseño y construcción de acueductos y alcantarillados, corresponde a una función asignada a los municipios en virtud de la ley orgánica que se ocupa de distribuir competencias y recursos públicos, la que además ha previsto la fuente que servirá a su financiación y, por consiguiente, ha prohibido, de manera general, que en el presupuesto de la nación se incluyan partidas adicionales (Ley 60 de 1993, artículos 2, 5 y 21).

El párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, enumera dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al presupuesto nacional los gastos municipales derivados de funciones municipales que se nutren de los recursos que a los municipios les corresponde a título de participación en los ingresos nacionales: (1) ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y (2) partidas de cofinanciación para programas municipales. Dado que en este caso se trata de una función de orden municipal, la que, además, se dispone al margen de los programas de cofinanciación, se debe aplicar la regla general que prohíbe la doble financiación de una actividad municipal que de suyo ya se ve soportada en los ingresos corrientes de la nación.

La disposición examinada, por lo expuesto, viola la Ley 60 de 1993 que tiene el carácter de ley orgánica. En este sentido, se vulnera el artículo 151 de la C.P., que expresamente sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas que expida el mismo Congreso. Sobre este particular, la Corte reiteradamente ha sostenido lo siguiente:

“7- Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica” (Sentencia C-600A de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Finalmente, la Corte no descarta que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P., art. 288), la nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente. Otra cosa sería fomentar una autonomía parasitaria y demasiado costosa en términos fiscales. La duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación

de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero.- Declarar fundadas las objeciones presidenciales respecto del literal c) del artículo 4° del Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara y, en consecuencia, declarar INEXEQUIBLE el literal c) del artículo 4° del Proyecto de Ley N° 167/95 Senado y 152/95 Cámara.

Segundo.- Dése aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General