

Sentencia C-1047/04

OBJECION PRESIDENCIAL-Vicio subsanable en la votación del informe/PROYECTO DE LEY-Inclusión en el orden del día del estudio y votación del informe de objeciones durante la misma sesión en que fue votado y aprobado

El artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del Municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación. En este sentido, la Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para, aportar, en concurrencia con el Municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C.P) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

PROCESO PRESUPUESTAL-Decreto del gasto mediante ley y apropiación específica en la ley de presupuesto

INICIATIVA PARLAMENTARIA-Proyecto de ley que autoriza al Gobierno para incluir en el presupuesto partidas dirigidas a ejecutar obras en una entidad territorial a través de la cofinanciación

Referencia: expediente OP-075

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 48 de 2001 Senado, 212 de 2002 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del Municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 9 de marzo de 2004, el presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado, 212 de 2002 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

1. El día 31 de julio de 2001, la Senadora Martha Catalina Daniels Guzmán, radicó el proyecto No. 048 de 2001 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones” ante la Secretaría General del Senado de la República, junto con la correspondiente exposición de motivos.<sup>1</sup>

1. El día 31 de julio de 2001, el presidente de esa Corporación ordenó el reparto del Proyecto No. 048 de 2001 Senado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para efectos de la publicación.

1. El 27 de agosto de 2001 fue designada la Senadora Piedad Córdoba Ruiz como ponente del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.<sup>2</sup>

1. El 4 de octubre de 2002, el Presidente (e) de la Comisión Segunda del Senado autorizó la reproducción y distribución a los miembros de la Comisión de la ponencia para primer debate el proyecto de Ley 048 de 2001, Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones,” con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992.

1. El 9 de octubre de 2002 se publicó la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.<sup>3</sup>

1. El 24 de octubre de 2001, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos, envió a la ponente y al presidente de la Comisión Segunda un escrito con comentarios sobre la improcedencia de incluir fórmulas donde se faculte al Gobierno a realizar traslados presupuestales y elaborar los créditos y contra créditos necesarios para el cumplimiento del proyecto de ley, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional y para ello cita las sentencias C-685 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero y C-381 de 1997, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.<sup>4</sup>

1. El 24 de octubre de 2001 fue considerado y aprobado en Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República el Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.”<sup>5</sup>

1. El 8 de noviembre de 2001, fue publicada la ponencia presentada por la Senadora Piedad Córdoba para segundo debate en Plenaria del Senado de la República.<sup>6</sup>

1. El 13 de diciembre de 2001, la Plenaria del Senado de la República consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, con las modificaciones propuestas.<sup>7</sup>

1. El 23 de enero de 2002, el Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del nonagésimo octavo aniversario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones,” fue remitido a la Cámara de Representantes y numerado como Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 48 de 2001 Senado.

1. El 10 de abril de 2002, el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes informó a la Representante Nelly Moreno Rojas su designación como ponente del Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado.

1. El 22 de abril de 2002, el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes reasignó la ponencia del Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado, al Representante Carlos Alberto Acosta Lozano.

1. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001

Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones,” fue presentada al Secretario General de la Cámara de Representantes el 4 de junio de 2002 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 206 de 5 de junio de 2002.

1. El Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado, fue aprobado por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 19 de junio de 2002.<sup>9</sup>

1. El 19 de junio de 2002, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, envía al Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes un escrito en el que expone las razones por las cuales considera que “el Congreso de la República no está facultado para autorizar al Gobierno Nacional la posterior modificación del presupuesto nacional.”<sup>10</sup>

1. La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por los representantes Sandra Ceballos Arévalo, Dixon Tapasco Triviño y Jaime Ernesto Canal Albán, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 427 del 11 de octubre de 2002.

1. El Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado, fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 26 de noviembre de 2002.<sup>11</sup>

1. Ante las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las dos cámaras, se designó a las Senadoras Leonor Serrano de Camargo y Carlina Rodríguez Rodríguez, y a los Representantes Sandra Ceballos Arévalo, Dixon Tapasco Triviño y Jaime Ernesto Canal como miembros de la Comisión Accidental de Mediación para concertar el texto del Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.”

1. En el informe de conciliación se propone acoger el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 26 de noviembre de 2002.<sup>12</sup> El informe fue aprobado el día 13 de mayo de 2003, por la Plenaria de Cámara de Representantes,<sup>13</sup> y el 20 de mayo de 2003 por la del Senado de la República.

1. El proyecto fue remitido al Presidente de la República para su correspondiente sanción el día 5 de junio de 2003 y recibido por la Secretaría Jurídica el 17 de junio de 2003.<sup>14</sup>

1. El Presidente de la República envió al Senado el 26 de junio de 2003 las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

1. Los Senadores Camilo Sánchez Ortega y Andrés González Díaz y los Representantes a la Cámara Sandra Ceballos Arévalo, Dixon Tapasco Triviño y Jaime Ernesto Canal fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.”

1. El informe sobre las objeciones presidenciales fue presentado a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 8 de septiembre de 2002 y aprobado el 2 de diciembre de 2002 por la Cámara de Representantes y el 15 de diciembre de 2002 por el Senado de la República.

1. El Presidente del Senado remitió el 9 de marzo de 2004 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad.

1. La Corte Constitucional encontró que durante el trámite del Proyecto de Ley de la referencia no se había dado cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, pues el estudio y votación del informe de objeciones en la Plenaria del Senado fue incluido en el orden del día durante la misma sesión en la que fue sometido a votación y aprobado. Dado que éste era un vicio de procedimiento subsanable, la Sala Plena de la Corte decidió —mediante Auto del 30 de marzo de 2004— que el “Congreso de la República -deberá dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución”

1. Mediante oficio del día 23 de junio de 2004, el Presidente del Senado de la República, Germán Vargas Lleras, informó a la Corte Constitucional que el vicio de procedimiento señalado había sido debidamente subsanado, y remitió dicho proyecto a fin de que esta Corporación procediera a dictar fallo definitivo sobre las objeciones presidenciales.<sup>15</sup>

1. Las secretarías generales tanto del Senado de la República como de la Cámara de

Representantes, enviaron a la Corte las grabaciones<sup>16</sup> de las sesiones plenarias pertinentes en las que fueron aprobados los órdenes del día, copias de los órdenes del día y certificados de la votación del informe concerniente a las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley bajo análisis.

1. Mediante Auto del 3 de agosto de 2004, la Sala Plena encontró que a pesar de las grabaciones enviadas por las Cámaras para acreditar el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, no obraban en el expediente legislativo las actas —publicadas en la Gaceta del Congreso y aprobadas por la cámara respectiva—, de las sesiones plenarias en las que fue anunciada la inclusión en el orden del día el debate y votación del Informe de objeciones, y de las sesiones plenarias en que fue votado efectivamente dicho informe. Para la Corte las grabaciones enviadas por las Cámaras Legislativas no eran admisibles como pruebas, como quiera que constituían apenas una versión preliminar, aún no aprobada por las plenarias sobre lo que sucedió en las sesiones mencionadas.

1. Con el fin de que la Corte pudiera pronunciarse definitivamente sobre el proyecto, se ordenó poner en conocimiento de esta situación a los Presidentes de las Cámaras Legislativas, con el fin de que - en aplicación del principio de colaboración entre los distintos poderes - fueran enviados a la Corte Constitucional todos los documentos oficiales necesarios para poder determinar si para la aprobación de la última versión del proyecto de ley enviada a la Corte había cumplido con el procedimiento establecido. Asimismo, se apremió legalmente a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopiaran todos los documentos requeridos y fueran enviados a esta Corporación, dentro de los tres (3) días siguientes a la publicación de las actas en las Gacetas del Congreso, so pena de las sanciones contempladas en el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil, aplicado supletivamente para estos efectos.

1. El 13 de septiembre de 2004, el Secretario (E) de la Cámara de Representantes, Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, envió la Gaceta del Congreso No. 411 de 2004, en la cual se encuentra publicada el Acta de Plenaria No. 112 de junio 16 de 2004, fecha en la cual fue anunciado el orden del día de la sesión del 17 de junio de 2004, en el cual se incluyó el “cumplimiento del Auto de 30 de marzo de 2004 de la Corte Constitucional.”

1. El 17 de septiembre de 2004, el Secretario de la Cámara de Representantes, Angelino Lizcano, envió la Gaceta del Congreso No. 401 de 2004, en la cual se publicó el Acta de Plenaria No. 113 de junio 17 de 2004, en la cual fue votado y aprobado el Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras

disposiciones.” Igualmente informó el Secretario de la Cámara de Representantes que las Actas de Plenaria No. 112 y 113 de 2004, fueron incluidas para su aprobación en el orden del día de la sesión plenaria de 21 de septiembre de 2004.

1. El 22 de septiembre de 2004, el Secretario General de la Cámara de Representantes, remitió a la Corte Constitucional, la certificación sobre la aprobación de las Actas de Plenaria Nos. 112, 113, de 16 y 17 de junio de 2004, respectivamente, publicadas previamente en las Gacetas del Congreso Nos. 411 y 401 de 2004.

1. El 21 de septiembre de 2004, el Secretario General del Congreso, Emilio Otero Dajud, remitió a la Corte Constitucional, copias auténticas de la Gaceta del Congreso en donde No. 365 de agosto 3 de 2001, donde se publicó el Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado; No. 510 de 2001, donde se publicó la ponencia para primer debate; No. 564 de 2001, en donde se publicó la ponencia para segundo debate; No. 074 de 2002, en donde se publicó el Acta de Plenaria No. 24 de 13 de diciembre de 2001, y No. 281 de 2003, en donde se publicó el Acta de Plenaria No. 57 de la sesión del 20 de mayo de 2003. Sin embargo, no se adjuntaron copias de las Gacetas del Congreso donde aparezcan publicadas las Actas de plenaria del 25 y 26 de mayo de 2004, sesiones en las que supuestamente se subsanó el defecto de trámite señalado por la Corte el 30 de marzo de 2004. Tampoco se envió certificación sobre aprobación de dichas actas.

1. Ante la omisión de la Secretaría del Senado, la Corte Constitucional aprehendió de oficio la revisión de las Actas del 25 y 26 de mayo de 2004 publicadas en las Gacetas del Congreso No. 314 y 315 del 25 de junio de 2004, respectivamente. En la Gaceta No. 314 de 2004, página 14, se anuncia el debate y votación del Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado para la sesión plenaria del 26 de mayo de 2004. En la Gaceta 315 de 2004, se publica el debate y aprobación del Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado, en el cual se rechazan tanto las objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

Proyecto de ley número 048 de 2001 Senado, 212 de 2002 Cámara.

“por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del Municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

### D E C R E T A:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración del Primer Centenario de la Fundación del municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus cien años de experiencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Albán en el Departamento de Cundinamarca.

#### Proyectos Económicos:

1. Mejoramiento malla vial Vía Jorge Fierro río Namay.
2. Dotación e implementación de los Centros de Salud ubicados en las veredas Namay Alto y Chimbe.
3. Dotación e implementación del Centro de Salud del Municipio de Albán

#### Proyectos para el fortalecimiento del Patrimonio Cultural:

1. Dotación tecnológica de las bibliotecas municipales y de las escuelas veredales.
2. Centro recreativo y cultural del Municipio de Albán.
3. Creación, apoyo, ejecución y divulgación del programa turístico ecológico y/o alternativo.
4. Asilo de ancianos.

Artículo 3°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Firman

El Presidente del h. Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero

El Secretario General del h. Senado de la República,

Emilio Ramón Botero Dajud

El Presidente de la h. Cámara de Representantes,

William Vélez mesa

El Secretario General de la h. Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera

(Se subrayan las normas objetadas por el Presidente de la República).

### III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el Proyecto de Ley por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación la Corte sintetiza sus argumentos en lo relativo a los motivos de orden constitucional.

#### 1. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y de Crédito Público, estima que el artículo 2º del Proyecto de Ley de la referencia, que autoriza al gobierno para que “incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de” realizar unas obras de utilidad pública y de interés social en el Municipio de Albán, es contrario al artículo 151 de la Constitución, según el cual las leyes ordinarias deben también sujetarse a las leyes orgánicas.

Esto, pues la norma acusada, contenida en una ley ordinaria, es contraria a la Ley Orgánica 715 de 2001. En particular, el Ministro de Hacienda cita el artículo 102 de la Ley 715, según el cual “[e]n el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.”<sup>17</sup>

Así mismo según el Ministro de Hacienda, los artículos 6.2.4., 7.5, 43.2.7, 67.6.4 y 76.8 y 76.11 de la Ley 715 de 2001, establecen la competencia “exclusiva”<sup>18</sup> de las entidades territoriales en las materias de educación, salud, transporte y cultura.

En opinión del Gobierno Nacional una ley ordinaria no puede autorizar que el gobierno incluya partidas presupuestales a cargo de la Nación, “para los mismos fines para los cuales ella les está transfiriendo a los Departamentos, Distritos y Municipios parte de sus ingresos, porque sería dar una doble asignación presupuestal para el mismo fin y solo cuando ello sea jurídicamente viable, la intervención de la Nación debe ser subsidiaria y complementaria.”

El Gobierno concluye que “las obras que se señalan en el artículo 2º del Proyecto de Ley de la referencia ya están a cargo tanto de los departamentos (en este caso el departamento de Cundinamarca) como de los municipios (en este caso el Municipio de Albán), por lo cual el citado artículo desconocería lo preceptuado en la Ley Orgánica 715 de 2001, lo que atentaría contra lo dispuesto en el artículo 151 de la Carta Política (...).”<sup>19</sup>

#### 2. Vulneración del artículo 154 de la Constitución Política

Según el Presidente de la República, el Proyecto de Ley acusado también desconoce el artículo 154 de la Constitución. A continuación se transcribe dicha objeción

“El principio de concurrencia consagrado en el artículo 288 de la Carta “implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial”<sup>20</sup>, razón por la cual el legislador, al decir expresamente que autoriza al Gobierno Nacional “para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras...” está invocando ese principio que involucra la cofinanciación, aspectos incluidos dentro de las excepciones que consagra el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, razón por la cual la inconstitucionalidad deviene de la violación al artículo 154 de la Carta Política por no haber tenido el artículo que se objeta la correspondiente iniciativa o aval del Gobierno, según el argumento expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-197-01 conforme al cual:

‘la contribución económica de la Nación a los entes territoriales, que puede llevarse a cabo a través del mecanismo de cofinanciación, requiere por parte del Congreso el decreto de los gastos respectivos con cargo al presupuesto general de la Nación, dentro del contexto de una ley expedida con la plenitud de las formalidades constitucionales. Es decir, este decreto de gastos por el Congreso, aparte de conceder una autorización dada al Gobierno para la inclusión posterior de las partidas respectivas en el Presupuesto General de la Nación, en lo que concierne al mecanismo de cofinanciación adoptado y a los convenios interadministrativos que se prevean al respecto, debe contar con la iniciativa gubernamental, por expresa disposición del inciso 2° del artículo 154 de la Carta, en concordancia con el numeral 9° del artículo 150 ibidem.’ (Negrilla y subrayas fuera del texto)”

De acuerdo a estas razones, el Ministro de Hacienda considera que, en virtud del artículo 154 de la Constitución, en concordancia con el artículo 150.9 superior, el enunciado que autoriza al Gobierno a incluir partidas en el Presupuesto, debió ser parte de una norma de iniciativa gubernamental.

#### IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. El informe presentado y aprobado por las plenarias de cada Cámara controvierten cada una de las objeciones propuestas.

Según consta en el expediente<sup>21</sup>, el informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto en cuestión, que rechaza en su integridad las objeciones formuladas por el Gobierno, fue presentado por los Representantes a la Cámara Sandra Ceballos Arévalo, Jaime Ernesto Canal Albán y Dixon Tapasco Triviño y por los Senadores Andrés González Díaz y Camilo Sánchez Ortega. Dicho informe fue aprobado por las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes el 2 de Diciembre de 2003 y del Senado de la República el 15 de diciembre del mismo año. Se sustenta en los siguientes argumentos:

Según el informe presentado, en el caso del Proyecto de Ley objetado, el Congreso siguió las pautas establecidas por la jurisprudencia constitucional respecto de “leyes de honores a poblaciones.”<sup>22</sup> Específicamente, el informe se refiere a las sentencias C-466 de 1997, C-581 de 1997, C-782 de 2001, C-486 de 2002 y C-399 de 2003. Según el Congreso de la República de dichas providencias se concluye lo siguiente:

1. La Corte ha declarado infundadas las objeciones presidenciales formuladas contra proyectos de ley mediante los cuales se autoriza la realización de obras de infraestructura e interés social en municipios y en las cuales el Gobierno ha “esgrimido las mismas razones de las objeciones aquí examinadas: que la iniciativa en este tipo de leyes era exclusiva del gobierno, y que el propuesto cuerpo normativo violaba la jerarquía de la Ley 715.”<sup>23</sup>

2. El Congreso de la República no puede ordenar al gobierno la inclusión de una apropiación presupuestal. Pero no existe reparo alguno contra las leyes que simplemente autorizan dichas partidas, “toda vez que el elemental significado del verbo [“autorizar”] no implica conminación alguna”. Por esta razón, “la reserva de iniciativa, para que el Ejecutivo establezca las rentas nacionales y fije los gastos, queda intacta con esta clase de leyes.”<sup>24</sup>

3. Dichas normas tampoco vulneran la Ley 715 de 2001, pues el artículo 102 de ésta permite que, mediante el sistema de cofinanciación, la Nación “concurra” con las entidades territoriales en la realización de obras que en principio estarían por fuera de su órbita de competencia.

4. La Corte sí ha declarado fundadas objeciones contra normas que, de una parte, han concedido autorizaciones para la realización de obras concretas, “sin que mediara iniciativa del Gobierno”, o de otra, han ordenado al ejecutivo la práctica de apropiaciones presupuestales.

5. La Corte ha distinguido “entre leyes que comportan gasto público, y aquellas que incluyen o no un determinado proyecto en el Presupuesto General de la Nación.”<sup>25</sup> De esta manera, las “autorizaciones de partidas para la realización de precisas obras en [un] [m]unicipio (...) dej[an] incólumes las atribuciones hacendísticas del Gobierno, tales como las de elaborar anualmente el Presupuesto (...)”<sup>26</sup>

Por las razones anteriores, el informe aprobado por el Congreso de la República señala que el Proyecto de Ley 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara se ajusta a los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

## V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 3515, recibido por esta Corporación el día 17 de marzo de 2004, el señor Procurador General de la Nación concluye que son infundadas las objeciones presidenciales contra el artículo 2º del proyecto de ley “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del Municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, y solicita a la Corte declarar su exequibilidad.

1. Primero, el Procurador considera que la autorización al gobierno para incluir partidas

presupuestales destinadas a concurrir a los objetivos de construir obras de utilidad pública e interés social, no es contrario al artículo 102 de la Ley 715 de 2002. Esto, pues en dicha norma se consagran algunas excepciones a la prohibición de que la Nación asuma obligaciones propias de las entidades territoriales cuyos recursos están incluidos en el Sistema General de Participaciones. Según opinión de la Vista Fiscal, el “sistema de cofinanciación es una de las excepciones a la regla general que prohíbe que la Nación destine recursos del Presupuesto para los mismos efectos para los cuales se le han girado recursos a las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones. || El sistema de cofinanciación orienta la dinámica de la descentralización, así como estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 constitucional.”<sup>27</sup>

Por lo tanto, dado que, a través de la modalidad de la cofinanciación, el artículo 102 de la Ley 715 prevé la “posibilidad” de que la Nación destine recursos del Presupuesto General de la Nación a la ejecución de proyectos cuya competencia exclusiva radica en cabeza de las entidades territoriales, el artículo 2º referido no es contrario a la Ley Orgánica mencionada.

2. De otra parte, el concepto de la Procuraduría estima que el artículo 2º acusado tampoco desconoce los artículos 151.9 y 154 de la Constitución.

Para la Vista Fiscal, la autorización consagrada en el Proyecto de Ley es de “carácter amplio y genérico, que solamente constituye un título que permite al Ejecutivo decidir libremente si de acuerdo con los gastos autorizados incluye o no las apropiaciones correspondientes, las cuales no requieren iniciativa del Gobierno para su respectivo trámite, por cuanto el Congreso, en esas materias, es el titular de la iniciativa.”<sup>28</sup> Dicha autorización no hace parte de aquellas descritas en el artículo 150-9 y 154 de la Constitución, pues en ella, no se “determina de manera específica si tienen que celebrarse o no ciertos contratos.”<sup>29</sup>

De otra parte, el Procurador considera que en el proceso presupuestal se distinguen dos momentos -“uno el decreto de un gasto mediante ley, y el otro, su aprobación específica en la ley de presupuesto”-. En este orden de ideas, el Congreso puede “promover (...) proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto es el Gobierno Nacional quien decide si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual del presupuesto. Lo que no puede hacer el Congreso es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento para el ejecutivo.”

#### 1. Competencia

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

#### 2. El trámite de las objeciones y de la insistencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, a la Corte

Constitucional le corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. La Corte ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.<sup>30</sup> Por lo cual pasa la Corte a revisar dicho trámite.

Tal como fue reseñado en la sección de antecedentes de esta sentencia, Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones,” fue aprobado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República aprobado el 13 de mayo de 2003, por la Cámara de Representantes, y el 20 de mayo de 2003 por el Senado de la República, y enviado por el Presidente del Senado al señor Presidente de la República el 17 de junio de 2003.

Mediante oficio del 26 de junio de 2003 el Presidente de la República devolvió el proyecto y las objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis días (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba de menos de veinte artículos.<sup>31</sup> De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte constata que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello.

Como fue reseñado en los antecedentes de esta sentencia, las Cámaras nombraron ponentes para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo e insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte Constitucional encontró que durante dicho trámite no se dio cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, pues el estudio y votación del informe de objeciones en la Plenaria del Senado fue incluido en el orden del día durante la misma sesión en la que fue sometido a votación y aprobado. Así, en vista de que éste era un vicio de procedimiento subsanable, la Corte decidió devolver y precisó que el “Congreso de la República -deberá dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución”

Posteriormente, mediante oficio del día 23 de junio de 2004, el Presidente del Senado de la República informó a la Corte Constitucional que el vicio de procedimiento señalado había sido debidamente subsanado, y remitió dicho proyecto a fin de que esta Corporación procediera a dictar fallo definitivo sobre las objeciones presidenciales.

Como se señaló en los antecedentes de esta sentencia, la Secretaría de la Cámara de Representantes envió un casete de la sesión plenaria del 16 de junio de 2004 en la cual se dijo que “en cumplimiento del auto de fecha 30 de marzo de 2004” de la Corte Constitucional, se incluía la votación del informe de objeciones en el orden del día de la sesión del 17 de junio de 2004. La Secretaría de la Cámara igualmente envió una certificación en la que informó que el día 17 de Junio de 2004, había sido aprobado en plenaria el informe rechazando las objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, por mayoría de 90 votos.<sup>32</sup>

Por su parte el Secretario General del Senado envió una grabación de la sesión de la plenaria del 25 de mayo del año presente, en la cual se registra el anuncio de proyectos de ley para ser debatidos y aprobados, dentro de los que se encuentra el informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley 48/01 Senado y 212/012 de Cámara. Así mismo, se anexa la certificación sobre la aprobación del informe de la referencia el día 26 de mayo de 2004.<sup>33</sup>

Tal como se indicó en los antecedentes de esta sentencia, la Corte Constitucional, mediante Auto del 3 de agosto de 2004, encontró que las grabaciones enviadas por las Cámaras no acreditaban el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, como quiera que constituían apenas una versión preliminar, aún no aprobada por las plenarios sobre lo que sucedió en las sesiones mencionadas. Por ello, y con el fin de que la Corte pudiera pronunciarse definitivamente sobre la constitucionalidad del proyecto, ordenó poner en conocimiento de esta situación a los Presidentes de las Cámaras Legislativas, con el fin de que —en aplicación del principio de colaboración armónica— fueran enviados a la Corte Constitucional todos los documentos oficiales necesarios para poder determinar si para la aprobación de la última versión del proyecto de ley enviada a la Corte se había cumplido con el procedimiento establecido. Asimismo, se apremió legalmente a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopiaran todos los documentos requeridos y fueran enviados a esta Corporación, dentro de los tres (3) días siguientes a la publicación de las actas en las Gacetas del Congreso, so pena de las sanciones contempladas en el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil, aplicado supletivamente para estos efectos.

En cumplimiento de dicha orden, los días 13 y 17 de septiembre de 2004, el Secretario (E) de la Cámara de Representantes, Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, envió las Gacetas del Congreso No. 411 de 2004 y 401 de 2004. Igualmente informó el Secretario de la Cámara de Representantes que las Actas de Plenaria No. 112 y 113 de 2004, fueron incluidas para su aprobación en el orden del día de la sesión plenaria de 21 de septiembre de 2004. El 22 de septiembre de 2004, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió a la Corte Constitucional, la certificación sobre la aprobación de las Actas de Plenaria Nos. 112, 113, de 16 y 17 de junio de 2004, respectivamente, publicadas previamente en las Gacetas del Congreso Nos. 411 y 401 de 2004.

Por su parte, el Secretario General del Senado, Emilio Otero Dajud, remitió a la Corte Constitucional el 21 de septiembre de 2004, copia auténtica de varias de las Gacetas del Congreso relacionadas con el trámite del Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, pero no de las Gacetas del Congreso donde aparezcan publicadas las Actas de plenaria del 25 y 26 de mayo de 2004, sesiones en las que supuestamente se subsanó el defecto de trámite señalado por la Corte el 30 de marzo de 2004. Tampoco envió certificación sobre aprobación de dichas actas.

Ante la omisión del Secretario del Senado, y habida cuenta de la imperiosa necesidad de cumplir con la misión constitucional de decidir oportunamente sobre las objeciones presidenciales, la Corte Constitucional aprehendió de oficio la revisión de las Actas del 25 y 26 de mayo de 2004 publicadas en las Gacetas del Congreso No. 314 y 315 del 25 de junio de 2004, respectivamente. En la Gaceta No. 314 de 2004, página 14, se anuncia el debate y

votación del Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado para la sesión plenaria del 26 de mayo de 2004. En la Gaceta 315 de 2004, se publica el debate y aprobación del Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 212 de 2002 Cámara, 048 de 2001 Senado, en el cual se rechazan las objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

Por las razones anteriores, la Corte encuentra que el vicio de forma por el cual fue devuelto el proyecto de ley mediante Auto 038 de 2004, proferido el marzo 30 de 2004 por esta Corte, fue subsanado por ambas Plenarias. En consecuencia, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto, para lo cual estudiará las dos objeciones por inconstitucionalidad, esto es, si el artículo 2º objetado es contrario (i) al artículo 151 de la Constitución y (ii) al artículo 154 de la Carta.

3. Primera objeción. El proyecto de ley objetado no viola el artículo 151 de la Constitución.

Antes de pasar a analizar las objeciones, es importante anotar que la Corte parte de la base de que el título de la Ley 715 de 2001 dice que por ésta se dictan “normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Igualmente, se constata que esta ley desarrolla principalmente uno de los contenidos específicos del artículo 151 de la Constitución, no todas las materias en él mencionadas.

3.1. Según las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al artículo 2º del Proyecto de Ley de la referencia, éste es contrario al artículo 151 de la Constitución, según el cual las leyes ordinarias deben respetar las leyes orgánicas. Esto, pues el artículo 2º acusado desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 - relativa al Sistema General de Participaciones -, según el cual “[e]n el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales.” En opinión del Ministro de Hacienda, la norma objetada autoriza al gobierno a realizar apropiaciones dirigidas a objetivos cuyo cumplimiento compete exclusivamente a las entidades territoriales, y para los cuales ya se encuentran destinados los recursos incluidos en el Sistema General de Participaciones. Por lo tanto, el artículo acusado estaría autorizando al Gobierno a hacer una doble asignación presupuestal para un mismo fin.

Por su parte, el Congreso de la República considera que el artículo 2º es consistente con los criterios que sobre la materia ha señalado la Corte Constitucional. Específicamente, en el informe aprobado por las plenarias del Congreso, se sostiene que en el artículo 102 de la Ley del Sistema General de Participaciones, se establecieron varias excepciones dentro de las cuales se encuentra el giro de recursos a través del sistema de cofinanciación. Mediante dicho sistema, la Nación puede “concurrir” con las entidades territoriales, aportando recursos para proyectos cuya ejecución es competencia exclusiva de éstas.

Para analizar si en este caso se viola el artículo 151 de la Constitución, es preciso determinar la forma en que este fue desarrollado por la Ley 715 de 2001. Específicamente, la Corte abordará el siguiente problema jurídico: ¿Viola el artículo 151 de la Carta, desarrollado por el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, una norma que autoriza al Gobierno para incluir dentro

del Presupuesto General de la Nación, “las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de (...) obras públicas [específicas] en el municipio de Albán”, en materia de educación, salud, transporte, turismo, medio ambiente y protección de la tercera edad?

Para dar respuesta a dicho problema, la Corte (i) resumirá la jurisprudencia constitucional acerca de las normas que autorizan al gobierno a realizar gastos, y (ii) aplicará dichos criterios al caso bajo estudio en la presente ocasión.

3.2. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que decretan honores o reconocen un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, y autoriza la realización de ciertos gastos.

De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Así, en la sentencia C-782 de 200134 se declararon exequibles unas normas legales que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público, autorizaban al gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal.<sup>35</sup> La Corte consideró lo siguiente:

“La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decreta honores a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

‘La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación<sup>36</sup>, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”<sup>37</sup>. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”<sup>38</sup>, evento en el cual es perfectamente legítima’<sup>39</sup>.

En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores.

Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz

ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropriaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme a una ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de Hacienda Pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropriaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.).

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación[;] simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”<sup>40</sup>. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de éste ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno’<sup>41</sup>, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.”

De otra parte, la Corte ha declarado inexecutable normas legales, o proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo. En este sentido, la sentencia C-197 de 2001<sup>42</sup> declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras. De otra parte, la Corte ha declarado fundadas objeciones presidenciales respecto de normas que autorizan al gobierno para realizar gastos, los cuales, en dichos casos específicos, implicaban una modificación del presupuesto de la correspondiente vigencia fiscal - ver sentencias C-581 de 1997<sup>43</sup>, C-196 de 2001<sup>44</sup> y C-483 de 2002<sup>45</sup>, entre otras. -46

Adicionalmente, la Corte se ha pronunciado en algunas ocasiones acerca de si las normas legales que autorizan al gobierno para realizar desembolsos, violan la prohibición de financiar, con cargo al presupuesto nacional, los gastos exclusivos de entidades territoriales, y cuyos recursos están incluidos en la participación de dichas autoridades en los ingresos nacionales.

Así, la Corte ha decidido que son contrarios a la Ley Orgánica sobre transferencias territoriales (Ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la Ley 715 de 2001 a raíz de la reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001) los enunciados

normativos que ordenan al gobierno realizar gastos que son competencia exclusiva de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, la sentencia C-581 de 199747 decidió lo siguiente:

“La norma objetada que ocupa la atención de la Corte, autoriza al Gobierno para asignar dentro del Presupuesto Nacional de la vigencia de 1997 a 1998, las sumas de dinero necesarias para construir el estadio “Centenario” del Municipio de Puerto Tejada, autorización que el legislador no puede otorgar sin contradecir el artículo 21 numeral 11° de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que esta norma prescribe que la participación de los municipios en el situado fiscal se destinará, entre otras cosas, a la inversión en las instalaciones deportivas que requiera el municipio respectivo. No se pueden, así, incluir para éste fin, apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Así las cosas, en cuanto a la norma objetada, contenida en el artículo 2° bajo examen, es contraria a las prescripciones de la Ley orgánica a la que debe ceñirse el legislador, y vulnera, de contera, el artículo 151 superior que ordena que la actividad legislativa se supedite a las leyes orgánicas.

Si bien el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 menciona dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al Presupuesto Nacional aquellas actividades municipales que la misma disposición ordena llevar a cabo con los recursos provenientes del situado fiscal, el evento de la construcción del estadio de Puerto Tejada no se cobija bajo tales excepciones. En efecto, ellas se refieren a la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y a partidas de cofinanciación para programas municipales, supuestos que no tocan con el previsto en la norma objetada, ya que no se puede interpretar que la construcción del estadio con recursos del presupuesto nacional se trate de una función a cargo de la Nación con participación del Municipio, cuando la Ley orgánica de distribución de competencias expresamente prescribe que esta no es función a cargo de la Nación, sino del Municipio exclusivamente.”

En el mismo sentido, la sentencia C-197 de 200148 consideró que:

“(…) [l]as normas objetadas que ocupan la atención de la Corte, le indican al Gobierno que asigne dentro del Presupuesto Nacional las sumas de dinero necesarias para: i) Construir la sede para el Colegio Nacional Mixto de Bachillerato “Cerveleón Padilla Lascarro”, en la cabecera municipal; ii) Construir la sede para la Universidad Popular del Cesar. iii) Construir un puente sobre una carretera intermunicipal; iv) terminar, adecuar y dotar la sede para el Hospital de Chimichagua; v) Adecuar. y poner en funcionamiento la planta despulpadora de cítricos. Todas estas indicaciones del legislador, no pueden darse sin contradecir las normas de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, en especial las contenidas en el artículo 21 numerales 1º, 2º, 6º y 15 de dicho estatuto, toda vez que ellas prescriben que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se destinará, entre otras cosas, a los cometidos que el proyecto de ley pretende financiar con recursos del presupuesto nacional.

(…)

[La] excepción introducida por el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 [relativa a

las partidas de cofinanciación], permite que otros recursos nacionales, adicionales a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el artículo 357 de la Carta, se destinen a la financiación de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales, a través del mecanismo de la cofinanciación.

La Corte destaca con especial énfasis, que en virtud de lo dispuesto por esta última parte del párrafo del artículo 21, la Nación sí puede contribuir a financiar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también, funciones que según la Ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con la participación de recursos de los entes territoriales. Esta posibilidad no solo está claramente autorizada por la norma en comento, sino que desarrolla plenamente los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 superior (...).

(...)

En lo que concierne al proyecto sub examine, la Corte encuentra que éste no regula propiamente un mecanismo de cofinanciación, toda vez que ninguna de sus disposiciones se refiere a que el municipio de Chimichagua contribuirá a la realización de las obras que allí se mencionan, las cuales, como se dijo, corresponden a asuntos que por definición de la Ley orgánica son de competencia de los municipios.”<sup>49</sup>

De otra parte, esta Corporación ha declarado infundadas algunas objeciones presidenciales contra contenidos normativos que autorizan un gasto en principio exclusivo de la entidades territoriales, pero que están en realidad comprendidos dentro de las excepciones establecidas en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 (anteriormente artículo 21 de la Ley 60 de 1993).

Mediante sentencia C-486 de 200250, la Corte declaró exequible una disposición que autorizaba al Gobierno para “incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales (...) que permitan la ejecución de (...) obras [específicas] de infraestructura en el Municipio de Condoto (...)”<sup>51</sup> En dicha ocasión, las objeciones presidenciales radicaban en que el Proyecto de Ley vulneraba el artículo 21 de la Ley Orgánica 60 de 1993, en el cual se prohibía “incluir apropiaciones para ser transferidas a las entidades territoriales, que tengan como destino financiar los proyectos que se encuentran dentro de la órbita exclusiva de los municipios.”<sup>52</sup> La Corte hizo las siguientes consideraciones:

“[L]as expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y (...) en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen.<sup>53</sup> Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”<sup>54</sup>

En concepto del Presidente de la República, no es procedente que el Congreso de la República a través de una ley ordinaria autorice la incorporación de una partida presupuestal en la ley general de presupuesto.

La Corte advierte que el verbo rector del artículo 2º del proyecto de ley no ordena la ejecución de una serie de obras públicas sino que establece una autorización para efectuar una apropiación. Si tal es el sentido de la norma, es claro que el artículo es constitucional, pues el Congreso en manera alguna está invadiendo la competencia del Gobierno.

Nótese que la norma objetada, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorizase”, no impone un mandato al gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto<sup>55</sup>.

Igualmente, en la sentencia C-399 de 2003<sup>56</sup> esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno “para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y éste no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)”<sup>57</sup> La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. A continuación se cita la fundamentación de la Corte:

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘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 la autonomía territorial consagrado en la constitución Política’<sup>58</sup>. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente<sup>59</sup>:

‘En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo.’”

(...)

En este orden de ideas, la objeción planteada por el Gobierno, según la cual el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 no permite a la Nación intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales, carece de fundamento pues, como se ha visto, dicha posibilidad está prevista a través de la modalidad de cofinanciación.

Ahora bien, durante el trámite de insistencia en el Congreso los parlamentarios explicaron que el diseño acogido en el proyecto es, precisamente, el de la cofinanciación. (...) || La Corte comparte la posición del Congreso en este sentido pues, además de ser clara la voluntad del Legislador, una interpretación sistemática del proyecto así lo ratifica. En efecto, cuando en su artículo séptimo (7º) precisa que podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, es razonable comprender que dicha autorización está dada, naturalmente, en virtud del sistema de cofinanciación. E incluso el artículo quinto (5º) del proyecto precisa que la autorización se concede para aquellos eventos en los cuales el municipio no dispone de los recursos necesarios, lo cual reivindica entonces la competencia de la Nación solamente en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad.”

En resumen, en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha decidido que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas - y por ende no violan el artículo 151 superior - cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación. En dicho caso, la inclusión de la partida para la cual se autorizó al gobierno, está comprendida dentro de las excepciones previstas en las normas orgánicas<sup>60</sup>. En este orden de ideas, corresponde a la Corte determinar si el Proyecto de Ley objetado en la presente ocasión se ajusta a estos criterios.

3.3. La Corte analizará si la autorización otorgada en el artículo 2º del Proyecto de Ley cuestionado hace referencia a la inclusión de partidas presupuestales dirigidas a realizar obras mediante el mecanismo de la cofinanciación. La norma objetada dice:

“Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Albán en el Departamento de Cundinamarca (...).”<sup>61</sup>

De la utilización del verbo “concurrir” en el Proyecto de Ley, se constata que éste último autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya, con una cantidad de dinero, para la realización de las obras señaladas. Por lo tanto, el artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del Municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, la Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. Así en la sentencia C-399 de 2003 precitada,

se consideró que a través de la cofinanciación “la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen.”<sup>62</sup> Igualmente, esta Corporación ha señalado que el sistema de cofinanciación desarrolla, entre otros, el principio de concurrencia, el cual a su vez, “implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.’<sup>63</sup>”<sup>64</sup> En la sentencia C-685 de 1996<sup>65</sup> la Corte explicó que:

“El mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación”.

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencia financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP. Art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. (...)”

En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para, aportar, en concurrencia con el Municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar<sup>67</sup> las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C.P) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior. Por estas razones, la Corte encuentra que la primera objeción elevada por el Gobierno Nacional es infundada.

4. El proyecto de ley objetado tampoco desconoce el artículo 154 de la Constitución.

4.1. El Gobierno Nacional considera que la autorización otorgada al ejecutivo “involucra” un decreto de gastos a realizarse a través del mecanismo de la cofinanciación, el cual, a su vez, es materia de una ley de iniciativa gubernamental. El Ministerio de Hacienda se fundamenta en que la autorización para implementar el mecanismo de cofinanciación reseñado, y los convenios interadministrativos que de éste se deriven, son asuntos definidos en los artículos 150 numeral 9º y 154 de la Constitución como de iniciativa gubernamental. En la objeción se cita la sentencia C-197 de 200168. Por su parte, en el informe aprobado por el Congreso de la República, se sostiene que el Proyecto de Ley de la referencia cumple con los requisitos precisados en la jurisprudencia constitucional.

Por lo tanto, la Corte abordará el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera el artículo 154 de la Constitución que, por medio de una norma legal de iniciativa parlamentaria, el Congreso otorgue una autorización al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto unas partidas dirigidas a ejecutar obras en una entidad territorial a través del mecanismo de cofinanciación?

4.2. La Corte observa que dicho problema jurídico ya ha sido solucionado con anterioridad por la jurisprudencia constitucional. En efecto, mediante la sentencia C-399 de 200369, la Corte consideró que estos proyectos de ley no son iniciativa exclusiva gubernamental. La Corte consideró que

“En numerosas oportunidades esta Corporación se ha referido al alcance del principio de legalidad del gasto público, particularmente frente a las atribuciones del Congreso y del Gobierno, de manera que existe una sólida línea jurisprudencial al respecto<sup>70</sup>. Según ella, es necesario distinguir dos momentos en el proceso presupuestal, a saber, el decreto de un gasto mediante ley, y su apropiación específica en la ley de presupuesto.

El principio de legalidad “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 inexecutable”<sup>71</sup>.

El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento<sup>72</sup>. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley<sup>73</sup>. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley

(...)Desde esta perspectiva la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad en el proyecto demandado, debido a que las normas objetadas se limitan a “autorizar” al Gobierno para

incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. Así, la reserva de iniciativa para que el Ejecutivo establezca las rentas nacionales y fije los gastos de la administración continúa a salvo.

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>74</sup> (compilada en el Decreto 111 de 1996) tampoco 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.

A su vez, la Corte encuentra que la sentencia C-197 de 2001, citada como sustento de las objeciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, no es pertinente para resolver el caso presente. Como se expuso en el apartado 3.2. de esta providencia, por medio de la sentencia referida la Corte declaró inexecutable una norma que ordenaba al Gobierno asignar unas sumas de dinero para la realización de obras específicas. A diferencia de lo que sí sucede en este caso, en la sentencia C-197 de 2001 la Corte concluyó que la norma objetada no podía ser interpretada de forma tal que (i) al gobierno se le estuviere “autorizando” para realizar ciertos gastos y (ii) que las obras fueran ejecutadas mediante el mecanismo de la cofinanciación.

En efecto, al descartar que la norma objetada consistía en una autorización, la Corte sostuvo lo siguiente:

“El proyecto, en ninguna otra parte de todo su articulado morigeró el carácter imperativo de la expresión asignará, que permita deducir que la intención del legislador fue simplemente la de autorizar un gasto, por lo cual a pesar de que el Congreso, al responder a las objeciones presidenciales, insiste en que ‘en manera alguna ha pretendido invadir la distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley orgánica’, ni impartir un mandato imperativo al Gobierno, la Corte encuentra que el resultado final del trabajo legislativo constituye una orden impartida al Gobierno Nacional, que como tal contradice las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte encuentra fundada la objeción presidencial relativa al cargo que se acaba de examinar, y así lo declarará

Así mismo, en el párrafo inmediatamente siguiente al citado por el Gobierno, la Corte manifestó que en dicho caso no se trataba de la cofinanciación:

“En lo que concierne al proyecto sub examine, la Corte encuentra que éste no regula propiamente un mecanismo de cofinanciación, toda vez que ninguna de sus disposiciones se refiere a que el municipio de Chimichagua contribuirá a la realización de las obras que allí se mencionan, las cuales, como se dijo, corresponden a asuntos que por definición de la Ley orgánica son de competencia de los municipios.”

Por lo tanto, las razones por las cuales el artículo objetado en aquella ocasión fue declarado

inexequible no estuvieron relacionadas con que las disposiciones no hubieren contado con iniciativa gubernamental. Así, no es relevante la cita de dicha sentencia como fundamento de las objeciones bajo análisis en la presente sentencia.

Por las razones anteriores, la segunda objeción tampoco es fundada.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al artículo 2º del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes.

Segundo.- En consecuencia, declarar EXEQUIBLE, únicamente por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 2º del Proyecto de Ley No. 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1047 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

GASTO PUBLICO-Congreso puede ordenarlo y el Gobierno debe dar comienzo a su ejecución en el presupuesto siguiente (Aclaración de voto)

Referencia: expediente OP- 075

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por cuanto considero que, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el Congreso recuperó la iniciativa en materia de gasto público, sin que ello requiera necesariamente el aval del Gobierno, A mi juicio, el Congreso puede ordenar el gasto y el Gobierno debe dar comienzo a su ejecución en el presupuesto siguiente. Por tal motivo, considero infundadas las objeciones presidenciales pero por razones distintas a las que se exponen en la ponencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Gaceta del Congreso No. 365 del 3 de agosto de 2001.

2 Cfr. Folio 107.

3 Gaceta del Congreso No. 510 de 9 de octubre de 2001.

4 Cfr. Folio 99.

5 Cfr. Folio 101.

6 Gaceta del Congreso No. 564 de 8 de noviembre de 2001.

7 Cfr. Folio 94, Gaceta del Congreso No. 74 de abril 3 de 2002.

8 Cfr Folio 73.

9 Cfr. Folios 56 y 57.

10 Cfr. Folios 71 y 72.

11 Cfr. Folios 39 y 40.

12 Cfr. Folios 36 y 37.

13 Cfr. Folio 35.

14 Cfr. Folio 30.

15 Inicialmente, la Secretaría General de la Corte Constitucional había comunicado, mediante auto de trámite del día 30 de junio de 2004, que el término para fallar definitivamente sobre este proceso se vencía el día 19 de julio. Sin embargo, dado que la Sala Plena y la Presidenta de la Corporación le habían concedido al Magistrado Ponente comisión de servicios y permiso para ausentarse del país durante el período comprendido entre los días 18 de junio y 14 de julio de 2004, y que para estos casos la Sala Plena ha decidido que se suspenden los términos de los procesos a cargo del magistrado en esa situación, mediante auto del día 16 de julio, expedido por el Magistrado Ponente, se dispuso anular todo lo actuado a partir del día 30 de junio y se ordenó a la Secretaría General certificar las nuevas fechas de vencimiento de los términos para registro del proyecto de fallo y para la decisión de Sala Plena. En cumplimiento del auto anterior, la Secretaría General fijó como nueva fecha de vencimiento para fallar en Sala Plena el día 4 de agosto de 2004.

16 Fueron enviadas grabaciones en razón a que todavía no se encontraban transcritas e impresas las sesiones respectivas.

17 El Gobierno Nacional cita la sentencia C-017 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), según la cual el apoyo económico que brinda la Nación a los municipios “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.”

19 Folios 26 y 27 del expediente.

20 C-1051-01.

21 Folios 1 y 10 del expediente.

22 Folio 3 del expediente.

23 Folio 13 del expediente.

24 Folio 13 del expediente.

25 Folio 15 del expediente.

26 Folio 15 del expediente.

27 Folios 159 y 160 del expediente.

28 Al respecto el Procurador cita la sentencia C-490 de 1994. Folio 162 del expediente.

29 Folio 162 del expediente.

30 Ver entre otras, la sentencia C-1249 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1250 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

31 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028 de 1997.

32 Folios 209 a 218 del expediente.

33 Folios 248 a 269 del expediente.

34 MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil.

35 Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento.). Se destacan los siguientes artículos acusados: “Artículo 3. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla ‘Paz, Justicia y Libertad’. || Artículo 4. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410´000.000). || Artículo 5. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100´000.000). || Artículo 6. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720´000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000´000.000).”

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

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

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

39 Corte Constitucional Sentencia C324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiaron las Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 157/95 (S) y 259/95 (C) “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de

Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad”; la doctrina contenida en la cita fue reiterada en la sentencia C-196 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta ocasión se declaró la exequibilidad del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República.

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

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

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

42 MP Rodrigo Escobar Gil.

43 MP Vladimiro Naranjo Mesa.

44 MP Eduardo Montealegre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett.

45 MP Alfredo Beltrán Sierra.

46 Por su parte, mediante la sentencia C-466 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), la Corte declaró fundadas unas objeciones presidenciales dirigidas contra una norma que le ordenaba al gobierno celebrar un contrato de compraventa. Al respecto dijo la Corte: “[F]rente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al Legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y por ende se obligue en el campo contractual. Sin embargo, la Carta no autoriza que el Legislador le imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa. Por lo tanto, los artículos impugnados transgreden la Constitución.”

47 MP Vladimiro Naranjo Mesa.

48 MP Rodrigo Escobar Gil precitada.

49 Igualmente, ver la sentencia C-017 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) mediante la

cual la Corte decidió que eran fundadas las objeciones presidenciales contra un proyecto de ley que autorizaba al Gobierno a incluir partidas presupuestales “para” la realización o el “cumplimiento” de ciertas obras. En dicha ocasión, la Corte consideró que “[e]l 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. || (...) || 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.”

50 MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil.

51 El contenido completo de las normas objetadas en aquella ocasión es el siguiente: “Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales hasta por la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000), que permitan la ejecución de las siguientes obras de infraestructura en el Municipio de Condoto en el departamento del Chocó. || Reconstrucción y modernización de la bocatoma, red de conducción, planta de tratamiento, red de distribución y tanques de almacenamiento, del acueducto de la zona urbana de Condoto. || Construcción de la carretera Condoto - Santa Ana. || Construcción de la planta física y dotación del Hospital San José. || Construcción de la planta física del Colegio Scipión. || Construcción de la planta física del Colegio María Auxiliadora. || Construcción de la planta física del Instituto Técnico Comercial. || Pavimentación del anillo vial del municipio de Condoto. || Construcción del polideportivo del municipio. || Artículo 3º. El Gobierno Nacional, queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, hacer los traslados presupuestales requeridos para el cumplimiento de la presente ley.” Sin embargo, la Corte no analizó la coherencia entre la disposición objetada y la Ley 60 de 1993, pues ésta Ley Orgánica había sido derogada por la Ley 715 de 2001.

52 Descripción de las objeciones presidenciales según la Corte Constitucional.

53 Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2001.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1996.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994.

56 MP Clara Inés Vargas Hernández.

57 Adicionalmente, las normas objetadas disponían: Artículo 6º.- Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar las apropiaciones presupuestales y los contratos necesarios para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley. || Artículo 7º.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el municipio de Sevilla o el departamento del Valle del Cauca.”

58 Corte Constitucional, Sentencia C-017/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró fundadas las objeciones (parciales) al Proyecto de Ley No. 167/95 Senado - 152/95 Cámara, porque obligaba al Gobierno a asumir directamente una función atribuida directamente a una autoridad municipal, donde además no estaba previsto el sistema de cofinanciación.

59 Sentencia C-685/96 MP. Alejandro Martínez Caballero. La Corte declaró inexequibles los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del Decreto 111 de 1996, entre otras razones porque permitían que, en desconocimiento del principio de legalidad y especialización del gasto, el Gobierno efectuara traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-539/97 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-197/01 MP. Rodrigo Escobar Gil y C-859/01 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

60 El artículo 102 de la Ley Orgánica 715 de 2001 dispone que “[e]n el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.” Subraya fuera de texto.

61 Subraya fuera de texto.

62 Sentencia C-399 de 2003, MP Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

63 Sentencia C-201-98 M.P Fabio Morón Díaz.

64 Sentencia C-1051 de 2001MP Jaime Araujo Rentería. En dicha sentencia, la Corte declaró inexequible la expresión “favorable” contenida en el artículo 12 de la Ley 53 de 1989, el cual decía: “Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación.”

65 MP Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, el cual autorizaba al Gobierno para que efectuara traslados presupuestales de algunos fondos de cofinanciación para atender los diferentes proyectos de inversión social regional. Para la Corte, dicho mecanismo violaba el principio de legalidad y especialización del gasto, pues permitía que el Gobierno modificara erogaciones de la ley de presupuesto, al transferir partidas de una entidad a otra.

66 MP Alfredo Beltrán Sierra; AC José Gregorio Hernández Galindo. En dicha sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley del Presupuesto

General de la Nación para la vigencia fiscal del año 1998. Para esto, la Corte hizo análisis los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestal. Ver también la sentencia C-201 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; SV Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo).

67 Respecto de los porcentajes con que deben concurrir la Nación y las Entidades Territoriales para la realización de las obras correspondientes, la Corte ha establecido que la normatividad vigente -el artículo 23 del mismo decreto 2132 de 1992 - “le atribuye a las Juntas Directivas de los Fondos la función de definir el porcentaje de los recursos del sistema de cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas y proyectos cuando se trate de entidades territoriales que demuestren no estar en condiciones de sufragar su costo.” Sentencia C-201 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; SV Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo).

68 Rodrigo Escobar Gil precitada.

69 MP Clara Inés Vargas Hernández precitada.

70 Cfr, entre otras, las 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 y C-483/02.

72 Cfr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91.

73 CP., Artículo 345.- “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

CP. Artículo 346.- “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y 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.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.”

74 “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 á 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).“

75 En efecto, las objeciones presidenciales sí consideraban que otra norma del Proyecto de Ley debía haber contado con el aval del gobierno. Dicha disposición establecía que el Gobierno Nacional “podrá celebrar convenios interadministrativos entre la Nación y el Departamento del César y/o la Nación y el Municipio de Chimichagua.” Sin embargo, dichas objeciones sí fueron aceptadas por el Congreso, por lo que la Corte no se pronunció acerca de ellas.