

Sentencia C-197/01

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Título jurídico/LEY DE PRESUPUESTO-Inclusión de gastos/LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Autorización para inclusión por Gobierno

Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

GASTO PUBLICO-Competencia concurrente/GASTO PUBLICO-Autorización para inclusión por Gobierno

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Norma orgánica

LEY ORGANICA-Sujeción de norma ordinaria

LEY ORGANICA-Desconocimiento por proyecto de ley ordinaria

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Desconocimiento por norma ordinaria/MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Obras de infraestructura

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-No inclusión de obras de infraestructura

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Extensión excepcional de competencia

OBJECION PRESIDENCIAL DE ASOCIO DE NACION A FUNDACION DE MUNICIPIO

MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Destino de participación

MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Excepción en partidas de cofinanciación

NACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Contribución económica

COFINANCIACION-Decreto de gastos por Congreso para inclusión de partidas

COFINANCIACION-Iniciativa del Gobierno en decreto de gastos por Congreso

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Iniciativa del Gobierno en decreto de gastos por Congreso

COFINANCIACION-Aval del Gobierno

Referencia: expediente OP- 043

Objeción presidencial al proyecto de ley N°22/98 Senado, 242/99 Cámara " mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social"

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil uno (2001).

ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha 23 de enero de 2001, el presidente del H. Senado de la República envió a la Corte Constitucional el proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara, " mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social", el cual fue devuelto a esa célula legislativa con objeciones por razones de inconstitucionalidad, según oficio del 14 de junio de 2000 de la Presidencia de

la República.

El proyecto en mención fue objeto de estudio por parte del Congreso de la República y fue así como se surtió el trámite de rigor en ambas Cámaras:

- El día (21) de abril de 1999, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.
- El día ocho (8) de junio de 1999, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la plenaria del Senado de la República.
- El día primero (1º) de diciembre de 1999 el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
- El día quince (15) de diciembre de 1999, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- Las diferencias surgidas en el trámite del proyecto fueron conciliadas por la comisión designada para el efecto. El informe respectivo fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 11 de abril de 2000, y por la plenaria del Senado de la República el día 23 de mayo del mismo año.
- El 7 de junio de 2000 el proyecto de ley fue remitido a la Presidencia de la República, de donde el día 14 del mismo mes y año fue devuelto al Congreso sin la correspondiente sanción, por cuanto el Gobierno consideró inconstitucionales algunas de sus disposiciones.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad del proyecto de ley, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran concepto sobre ésta, y en informes aprobados por las plenarios del Senado y Cámara los días 17 de octubre y 12 de diciembre de 2000, respectivamente, aceptaron la objeción formulada por el gobierno en relación con el artículo 3º del proyecto, e insistieron en la constitucionalidad del artículo 2º del mismo. Por ello, y de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República lo envió a esta Corte para que ella decida sobre su exequibilidad.

II PROYECTO OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL

El texto del proyecto de ley objetado por inconstitucional es el siguiente

DECRETA:

“ARTÍCULO PRIMERO: La Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años del municipio de Chimichagua (Departamento del Cesar), que se celebró el 8 de diciembre de 1998.

“ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional en cumplimiento de los mismos asignará las sumas pertinentes para ejecutar las siguientes obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, departamento del Cesar:

1. Construcción de la sede para el Colegio Nacional Mixto de Bachillerato “CERVELEÓN PADILLA LASCARRO”, en la cabecera municipal.
2. Construcción de la sede para la Universidad Popular del Cesar
3. Construcción del puente a la altura de la vereda la Brillantina sobre la carretera que comunicará a Chimichagua con el municipio de Chiriguaná..
4. Terminación, adecuación y dotación de sede para el hospital de Chimichagua.
5. Construcción del mirador turístico y muelle en las playas del Puerto Arenal.
6. Adecuación y puesta en funcionamiento de la planta despulpadora de cítricos.

“ARTÍCULO TERCERO: Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley el Gobierno Nacional podrá celebrar convenios interadministrativos entre la Nación y el Departamento del Cesar y/o la Nación y el municipio de Chimichagua..

“ARTÍCULO CUARTO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción ”

III OBJECIÓN PRESIDENCIAL

Mediante oficio del 14 de junio de 2000, dirigido al presidente del Senado de la República, el presidente devolvió sin la sanción ejecutiva, por razón de la tacha de inconstitucionalidad de

los artículos 2º y 3º, el proyecto de Ley No. 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.”

Según el Gobierno, la Ley 60 de 1993, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 2º, ordénales 1º y 2º, literal C, en armonía con el artículo 21, establece que la construcción de obras de infraestructura como las que se mencionan en los numerales 1º, 3º, 4º y 5º del artículo 2º del proyecto objetado, estará a cargo de los municipios, de acuerdo con la distribución de competencias que sobre tales materias efectuó la mencionada Ley orgánica.

A juicio del ejecutivo, “el municipio tiene dentro de sus funciones la atención de las obras citadas en el proyecto y de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, recibe de la Nación participaciones de sus ingresos corrientes, destinados a varios sectores, dentro de los cuales se incluyen las obras pretendidas en el proyecto de ley.”

Con base en la jurisprudencia de esta Corporación, sentada en la Sentencia C- 600A de 19951, el Gobierno afirma que “en primera instancia, habrá de demostrarse la incapacidad de la entidad territorial para que subsidiariamente entre a financiar este tipo de obras la Nación, de tal forma que este apoyo financiero pueda ser condicionado y evaluado por el Gobierno Nacional, más no impuesto por una ley de la República.”

2. Objeciones formuladas en contra del artículo 3º del proyecto de ley

En relación con el artículo 3º del proyecto, que autoriza al Gobierno para realizar convenios interadministrativos entre la Nación y el Departamento del Cesar y la Nación y el municipio de Chimichagua, el Gobierno recuerda que “por expresa disposición de la Constitución Política, estas autorizaciones requieren la iniciativa del Ejecutivo.” Como la misma no se dio, el presidente aduce la inconstitucionalidad de la disposición. Al efecto cita la jurisprudencia de esta corte, vertida en la sentencia C-581 de 1992

IV. INFORMES RENDIDOS POR LAS COMISIONES CONCILIADORAS DE SENADO Y CAMARA,

SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

1. Del Senado

La Comisión designada por la Mesa Directiva del Senado de la República, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley de la referencia; dicho informe propone aceptar la objeción relativa al artículo 3º del proyecto y declarar infundada la objeción por inconstitucionalidad parcial formulada respecto del artículo 2º del mismo. En sustento de su insistencia respecto de la exequibilidad del artículo 2º, aduce las razones que a continuación se consignan:

En cuanto a las objeciones formuladas contra el artículo 2º del proyecto de ley, asegura la Comisión que el mismo “en manera alguna ha pretendido invadir la distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley orgánica”. Lo anterior se deduce de la misma redacción de la norma, “cuyo verbo rector “asignará” no constituye un mandato imperativo dirigido al ejecutivo por cuanto solo se contrae a decretar un gasto público, por lo que resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el Gobierno pueda incluir las partidas en la ley de presupuesto; único ente facultado para definir el contenido del presupuesto que deberá ser presentado al Congreso de la República”. En sustento de esta posición, cita lo afirmado por esta Corporación en la Sentencia C-360 de 19963, en donde se dijo que “la norma legal que decreta un gasto público no tiene eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente -en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta-, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”

A juicio de la Comisión senatorial designada para rendir informe sobre las objeciones, la intención del legislador consistió en lograr que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución, la Nación pudiera brindar apoyo económico adicional, a un ente territorial. El fundamento para ello, a juicio de la Comisión, radica en el interés social que reviste la inversión propuesta y en la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público, facultad que, en su sentir, fue plenamente ratificada por esta Corporación en Sentencias C-057 de 19934 y C- 490 de 19945

Finalmente, la Comisión encuentra que el proyecto tiene fundamento constitucional en la facultad de intervención económica de que goza el Congreso para conseguir, entre otras

cosas, la distribución equitativa de las oportunidades.

2. De la Cámara de Representantes

De igual forma, la Comisión designada por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley de la referencia, y propuso aceptar la objeción formulada respecto del artículo 3º e insistir en la constitucionalidad del 2º, en sustento de lo cual expone idénticas consideraciones a las aducidas por la Comisión de la Cámara alta.

Los dos informes anteriores, como se dijo, fueron aprobados por las respectivas plenarias de ambas células legislativas

V CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto. de ley objeto de estudio y solicitó a esta Corporación que las declare fundadas de acuerdo con los siguientes argumentos:

Para la vista fiscal, si bien el Congreso tiene la facultad de ordenar gastos, competencia que desarrolla el principio de legalidad a que se refieren los artículos 150 y 347 de la Constitución Política, también es cierto que dicha competencia se encuentra limitada por la iniciativa ejecutiva en materia legislativa en algunos aspectos, conforme lo indica el artículo 154 superior.

A juicio del procurador, “las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso”. En este sentido, “las leyes que autorizan gasto público no tiene per se la aptitud jurídica para modificar directamente la Ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.”

De otro lado, señala el ministerio público que, acorde con los artículos 154 y 341 de la Constitución, el Gobierno es competente para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, con

participación de las autoridades llamadas a intervenir en el proceso de su elaboración, proyecto que debe ser sometido a aprobación del Congreso. El Plan Nacional de Inversiones que forma parte de aquel, goza de una posición de superioridad frente a las demás leyes, posición que garantiza su integridad.

De todo lo anterior, concluye la vista fiscal, para que las leyes que decreten gasto público resulten constitucionales, deben cumplir con tres requisitos a saber: i) La ley que decreta gasto público no puede ser de carácter imperativo; ii) La ley que decreta gasto público no puede resultar contraria al Plan Nacional de Inversiones, sino que debe ser complementaria del mismo; y, iii) La ley que decreta gasto público no puede ser contraria a la ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos entre la nación y los entes territoriales.

Sobre esta base, estima el procurador que la disposición contenida en el artículo 2º del proyecto objetado resulta inconstitucional, pues la expresión “el Gobierno Nacional ... asignará” utilizada por el legislador para ordenar el gasto, resulta imperativa y no contiene simplemente una autorización, por lo cual desconoce la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Adicionalmente, los gastos que pretende que se financien con recursos del presupuesto nacional, son de competencia de los municipios según lo indica el artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en concordancia con el 21 ibídem.

VI CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Competencia

1. Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad hechas al proyecto de ley No. 22/98 Senado, 242/99 Cámara, de conformidad con lo prescrito por los artículos 167 y 241 -8 de la Constitución Nacional.

Término

2. El artículo 166 de la Carta señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. Para efectos de esta disposición debe entenderse que se trata de días hábiles. El proyecto objetado consta de cuatro artículos, y el Gobierno lo recibió 7 de junio de 2000, y lo devolvió

el 14 del mismo mes, con lo cual el Ejecutivo actuó dentro del término establecido por la Constitución Política.

Trámite

3. El artículo 167 de la Constitución Política establece:

“El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las cámaras a segundo debate.

“El presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

“En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte

Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

“(...)”

En el caso de] proyecto de la referencia, una vez el Gobierno presentó las objeciones, regresó al Congreso de la República donde las mesas directivas del Senado y la Cámara procedieron a nombrar las respectivas comisiones accidentales encargadas de presentar informe respectivo. Los informes presentados por las comisiones accidentales de las cámaras legislativas, que insisten en la constitucionalidad del artículo 2º del Proyecto de Ley de la referencia, y aceptan la objeción formulada respecto del artículo 3º del mismo, fueron aprobados por las plenarios de Senado y la Cámara de Representantes los días 17 de octubre y 12 de diciembre del 2000, respectivamente.

Como el proyecto regresó a las cámaras y allí se surtió el debate exigido, que decidió insistir parcialmente en la constitucionalidad de las normas objetadas, el Congreso se ajustó al trámite del artículo 167 transcrito.

Examen de las normas objetadas del proyecto de ley

4. Como se expuso en el acápite de Antecedentes, algunas de las objeciones de

inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno al proyecto de ley bajo examen, fueron aceptadas por Congreso. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto por el inciso cuarto del artículo 167 de la Constitución Política, esta Corporación solo examinará aquellas disposiciones objetadas respecto de las cuales el legislativo insistió en su exequibilidad, es decir aquellas que recaen sobre el artículo 2º del proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara.

Objeciones relacionadas con el tema de las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público

5. La objeciones presidenciales aducen que el Congreso no puede imponer al Gobierno Nacional el apoyar financieramente aquellos proyectos de inversión que de conformidad con la Ley 60 de 1993 son de competencia de los municipios. A ese respecto indica que, sobre la base de la incapacidad financiera de la entidad territorial respectiva, el Ejecutivo puede evaluar y condicionar dicho apoyo financiero, pero que el mismo no le puede ser ordenado mediante ley de la República. La anterior objeción impone a la Corte el examen de las competencias legislativas para ordenar gasto público.

El numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, indica que corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración.” En armonía con la anterior disposición, el segundo inciso del artículo 345 ibídem, prescribe que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente,

señala que no podrá hacerse ningún gasto público “que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los consejos distritales o municipales...” Estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público, que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

El segundo inciso del artículo 346 en comentario, refuerza esta idea cuando afirma que “en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la 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.

Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos:

“El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art 345) para poder ser efectivamente realizadas.”⁶

6. Es claro entonces que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, y para aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esta facultad es concurrente con otras que en materia presupuestal competen a la rama ejecutiva según la Constitución, y que en cierta forma limitan las respectivas competencias del Congreso en la materia.

En efecto,, conforme al artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. No obstante, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes “que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. Así mismo, en concordancia con lo anterior, el artículo 346 de la Carta, antes mencionado, indica que “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.” Y finalmente, en armonía con la preceptiva anterior, el artículo 351 constitucional reza: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”

Las anteriores disposiciones indican que en materia presupuestal las competencias del

ejecutivo para la formulación del gasto se concretan en la iniciativa legislativa privilegiada que le corresponde en forma exclusiva, y que imponen que la ley anual de presupuesto, así como aquellas otras que ordenen participaciones en las rentas de la Nación o transferencias de las mismas, tengan origen en propuestas gubernamentales.

Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no ⁷pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.⁷

7. Lo anterior, de cara al proyecto de ley bajo examen, impone a la Corte verificar si el referido proyecto se limita a autorizar al Gobierno para efectuar la inclusión posterior de un gasto en el presupuesto nacional, o si, por el contrario, imparte una orden en tal sentido.

Al respecto, la Corte ha establecido que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y que en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen. 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.”⁸

En el presente caso, la expresión utilizada por el legislador, es la siguiente que conviene recordar:

” A partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional en cumplimiento de los mismos asignará las sumas pertinentes para ejecutar las siguientes obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, departamento del Cesar:... “(resalta la Corte)

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

Objeción por desconocimiento de lo dispuesto por la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la nación.

8. El artículo 2º del proyecto de ley objetado, indica que el Gobierno, en cumplimiento de los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, asignará las sumas pertinentes para ejecutar las obras de infraestructura que se mencionan en los numerales 1º a 5º del mismo artículo.

Respecto de esta disposición, el Gobierno aduce que ella desconoce ciertos preceptos de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que dicha Ley prescribe que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se debe destinar, entre otras cosas, a la inversión en las obras de infraestructura a que se refieren los numerales 1º, 3º, 4º y 5º del artículo 2º del proyecto de ley sub examine. Por lo cual, en el Presupuesto General de Nación no pueden incluirse apropiaciones para los mismos fines.

Así las cosas, debe la Corte entrar a verificar si la disposición objetada desconoce las normas contenidas en la ley orgánica mencionada, pues, de ser así, ello la haría devenir en inconstitucional. En efecto, sobre la inexequibilidad que se produce por desconocimiento de las leyes orgánicas por parte de las ordinarias, esta Corporación ha sentado la siguiente

jurisprudencia:

“La función legislativa debe llevarse a cabo dentro de los límites que imponen las normas orgánicas, las cuales no pueden ser derogadas, desconocidas o vulneradas por el legislador cuando profiere normas de contenido general en las materias que han sido objeto de regulación por aquella categoría de leyes. Al respecto esta Corporación ha dicho lo siguiente :

“... Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica” (Sentencia C-600A de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).”⁹

Ahora bien, sobre la naturaleza de las disposiciones de la Ley 60 de 1993, que se refieren a aquellos asuntos que deben ser atendidos por los municipios con recursos provenientes de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, esta Corporación expresamente reconoció que ellas correspondían a normas con reserva de ley orgánica. Sobre el particular, expresó:

“... la Corte señaló¹⁰ que si bien ciertos aspectos del artículo 356 de la Carta podían ser desarrollados por la ley ordinaria, “otra es la distribución de competencias para asuntos que deben ser atendidos con base en los recursos de los municipios a que se refiere el art. 357 de la C.P., que es la distribución ordenada en el artículo 288 de la C.P. y que debe materializarse en ley orgánica”. ¹¹

9. La objeción presidencial aduce que artículo 2º, ordinales 1º y 2º, literal C, en armonía con el artículo 21 de la ley 60 de 1993, establecen que la construcción de obras de infraestructura como las que se mencionan en los numerales 1º, 3º, 4º y 5º del artículo 2º del proyecto bajo examen, estará a cargo de los municipios.

A fin de estudiar el presente cargo formulado por el presidente, es necesario remitirse al texto de la Ley orgánica que se estima vulnerada, cuyo tenor literal, en lo pertinente, es el siguiente:

“Ley 60 de 1993

“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 188 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones .

...

“Artículo 2º competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutivas principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

“1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia: 1

- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales. y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

...

“2. En el área de la salud:

...

c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

...

Capítulo III

Participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

“Artículo 21.:Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades

1. En educación: construcción, ampliación y mantenimiento ... de establecimientos de educación formal y no formal ...
2. En salud: ... inversión en construcción, dotación, y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del Municipio y de centros de puestos de salud;-
6. En materia agraria:... construcción y mantenimiento de caminos vecinales. Construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.
15. Construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales.

“Parragrafo: En el presupuesto general de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata este artículo, para ser transferidos a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en este capítulo, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales. ”

Al confrontar la preceptiva orgánica transcrita con las normas del proyecto de Ley N° 22/98 Senado 242/99 Cámara, la Corte advierte que en efecto estas últimas resultan contrarias a aquella, por las siguientes razones: Las 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 12indicaciones 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.

10. La Corte repara en que las objeciones presidenciales respecto del artículo 2º del proyecto, aducen que las obras de infraestructura a que se refieren los numerales 1º, 3º, 4º y 5º de ese artículo no pueden efectuarse con recursos provenientes del presupuesto nacional. No formula el mismo reproche respecto de las obras que se mencionan en los numerales 2º y 6º del mismo. No obstante, aunque las objeciones no recayeron sobre los referidos numerales, la Corte declarará su inexecutable, pues estima que el texto íntegro de dicho artículo, conforma una proposición jurídica completa, En efecto, la declaración de inexecutable que se proferirá en relación con el inciso primero de la disposición, deja sin sentido, regulante propio a los numerales 2º y 6º no objetados, por lo cual se estima que sobre ellos también debe recaer el pronunciamiento.

Adicionalmente, en este punto aplicará la jurisprudencia sentada respecto del alcance de las facultades de la Corte cuando decide sobre objeciones presidenciales, según la cual, “en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas”.¹²

11. En oportunidades anteriores la Corte ha tenido ocasión de examinar la constitucionalidad de leyes mediante las cuales la Nación se asociaba a la celebración de los aniversarios de fundación de otras ciudades, y con motivo de ello se autorizaba u ordenaba al Gobierno Nacional apropiar, dentro del presupuesto general de la Nación, las partidas necesarias para la construcción de obras de infraestructura que la Ley 60 de 1993, orgánica 13 de distribución de competencias y recursos públicos, atribuye a los municipios.

Así por ejemplo, con ocasión de la objeción formulada por el Ejecutivo al proyecto de ley Nº 167/95 Senado y 152/95 Cámara, por medio del cual se honraba la memoria del doctor Pedro Castro Monsalve y se dictaban otras disposiciones, y entre ellas se autorizaba al Gobierno

Nacional para incluir en la vigencia fiscal de 1997 una partida presupuestal para llevar a cabo el estudio, diseño y construcción del alcantarillado de la cabecera municipal de Zambrano en el departamento de Bolívar, la Corte estimó que el diseño y construcción de acueductos y alcantarillados, correspondía a una función asignada a los municipios en virtud de la ley orgánica referida, la que, además, había previsto la fuente que servirá a su financiación (participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación) y, por consiguiente, había prohibido, de manera general, que en el presupuesto de la Nación se incluyeran partidas adicionales para este propósito. El fundamento de la anterior decisión estuvo en lo dispuesto por los artículos 2º 5º y 21 de la Ley 60 de 1993, y en la consideración según la cual la función legislativa debe llevarse a cabo dentro de los límites que imponen las normas orgánicas.¹³

12. En otra oportunidad, la Corte se pronunció sobre las objeciones formuladas por el Gobierno respecto de proyecto de ley mediante la cual la Nación se asociaba a la conmemoración del primer centenario de la fundación del municipio de Puerto Tejada (Departamento del Cauca) y se ordenaba la realización de obras de infraestructura e interés social consistentes, básicamente, en la construcción del “Estadio Centenario” en dicha ciudad. Para esos efectos, el referido proyecto de ley autorizaba al Gobierno Nacional para asignar dentro del presupuesto de las vigencias de 1997 a 1998, las sumas necesarias para ejecutar la mencionada obra, así como para celebrar las operaciones presupuestales y los contratos necesarios para tal fin. El proyecto, así mismo, preveía que para dar cumplimiento a tales disposiciones se celebrarían convenios interadministrativos entre la Nación y el Departamento del Cauca.

Al respecto, la Corte estimó 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 11º (sic) 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 2º 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.” 14(negrillas por fuera del original)

Los antecedentes jurisprudenciales relacionados, corroboran la inexecutable del artículo 2º del proyecto objetado por el ejecutivo.

El apoyo económico que la Nación puede brindar a un ente territorial

13. A juicio de] Congreso, la intención del legislador en el proyecto de ley que ahora se examina, consistió en lograr que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución, la Nación pudiera brindar apoyo económico adicional a un ente territorial. El fundamento para ello, a juicio del legislativo, radica en el interés social que reviste la inversión propuesta y en la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público, facultad que, en su sentir, fue plenamente ratificada por esta Corporación.

En principio, conforme a lo prescrito por el artículo 357 de la Constitución Política, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se destinará a las áreas prioritarias de inversión social que se señalen por el legislador mediante ley dictada a iniciativa del Gobierno. El artículo 21 de la Ley 60 de 1993, arriba transcrito, justamente desarrolla esta norma constitucional pues define las actividades a las que se destinarán las referidas participaciones de los municipios de que trata el artículo 357 superior. El párrafo de esta disposición de naturaleza orgánica, dispone que “en el presupuesto general de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines”, pero añade lo siguiente: “sin Perjuicio de las apropiaciones presupuestadas para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales. ”

Esta excepción introducida por el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, permite que otros recursos nacionales, adicionales a las participaciones en los ingresos corrientes de la

Nación a que se refiere el artículo 357 de la Carta, se destinen a la financiación de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales, a través del mecanismo de 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, como bien lo afirma el Congreso. En efecto esta disposición de la Constitución, es del siguiente tenor:

“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad. ”

Sin embargo, la contribución económica de la Nación a los entes territoriales, que puede llevarse a cabo a través de] 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 2º del artículo 154 de la Carta, en concordancia con el numeral 9º del artículo 150 ibídem.

14. 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.

Es más, pudiera pensarse que el artículo 3º del proyecto, en cuanto hacía mención a la realización de “convenios interadministrativos entre la Nación y el Departamento del Cesar

ylo la Nación y el municipio de Chimichagua “, se refería a la celebración de convenios de cofinanciación. No obstante, toda vez que el Congreso admitió la objeción de inconstitucionalidad formulada respecto de este artículo, por razón de haberse aprobado sin el aval del Gobierno tratándose de un asunto que requería iniciativa gubernamental, el mismo ya no forma parte del proyecto, por lo que la referencia a acuerdos, que podrían ser de cofinanciación, hoy no existe en el texto del articulado.

Así las cosas, el entendimiento del proyecto, según el cual el mismo se refiere al cubrimiento de gastos de competencia de los municipios, mediante el mecanismo de la cofinanciación, carece de fundamento normativo, por lo cual no es de recibo.

La corte reitera en este punto su jurisprudencia relativa ala necesidad del aval del Gobierno a los mecanismos de cofinanciación, los cuales, por tal, no pueden serie impuestos mediante ley. Sobre el particular ha dicho:

“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 de; 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 15entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional a la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. I). 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)”.

“Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para “administrar los recursos” en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley.” (negrillas fuera del original)¹⁵

Con fundamento en los criterios expuestos, que coinciden con los aducidos por el Gobierno Nacional como soporte de su objeción, y con los de la vista fiscal en su concepto, la Corte acoge las tachas de inconstitucionalidad aducidas por el presidente de la República, y por tanto, declara fundadas las objeciones presidenciales.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 2º del proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”, en razón de haberse encontrado fundadas las objeciones presidenciales formuladas en contra de dicha norma.

Segundo.- En los términos de inciso cuarto del artículo 167 de la Constitución Política, archívese el proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 2 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
- 3.M.P. Eduino Cifuentes Muñoz
- 4 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez
- 5 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 6 Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 7 CF. Sentencia C-360 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 9 Sentencia C-017 de 1997 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 10 se refiere a lo señalado en sentencia C-151 de 1993 M.P. Fabio Morón
- 11 Sentencia C-600^a de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 12 Sentencia C-1404 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, Alvaro Tafur Galvis
- 13 Cf Sentencia C-017 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 14 Sentencia C-581 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
- 15 Sentencia C-562 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra