Sentencia C-399/03

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Atribuciones del Congreso en materia presupuestal

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Competencias concurrentes

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad de promover proyectos de ley que decrete gastos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Imposibilidad de consagrar un mandato para la inclusión de un gasto

OBJECION PRESIDENCIAL-Normas objetadas se limitan a autorizar al gobierno para incluir un gasto pero no lo conminan a hacerlo

NORMA OBJETADA-Reserva de iniciativa para el Ejecutivo continúa a salvo

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-No vulneración por disposiciones cuestionadas

SISTEMA DE COFINANCIACION-Concurrencia de la Nación en la realización de obras que en principio no le competen

SISTEMA DE COFINANCIACION-Sustento constitucional

PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD DEL GASTO-No afectación

OBJECION PRESIDENCIAL-La Nación puede intervenir en la ejecución de proyectos de las entidades territoriales

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.

NORMA ACUSADA-Autorización del sistema de cofinanciación cuando el municipio no dispone de los recursos necesarios

GOBIERNO-Tipos de autorización para celebrar contratos a nombre de la Nación

LEY DE AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR-Alcance

LEY DE AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR-Tipos

LEY DE AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR-Congreso solamente debe expresar su consentimiento o desacuerdo

INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Alcance de la reserva

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cláusula general de competencia

INICIATIVA LEGISLATIVA-Pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución

LEY O PROYECTO-Naturaleza determina si es o no necesaria la iniciativa del Gobierno

Es necesario diferenciar el tipo de autorización que hace una ley o un proyecto, porque de su naturaleza dependerá que sea necesaria o no la iniciativa del Gobierno. Así, un primer tipo de autorización está dada en virtud del inciso final del artículo 150 de la Carta, de carácter amplio y referida al estatuto general de la contratación; en segundo lugar están las autorizaciones concretas para celebrar ciertos contratos específicos, a las cuales hacen referencia los artículos 150-9 y 154 de la Constitución, que son precisamente las que requieren de la iniciativa o del aval del Gobierno para su validez; y finalmente, existen las autorizaciones posteriores mediante las cuales el Congreso convalida un contrato que, por razones de urgencia o necesidad, fue suscrito por el Gobierno sin la previa autorización del Legislador.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autorizaciones especiales y genéricas al Gobierno

Cuando el Congreso ha hecho autorizaciones especiales al Gobierno para celebrar determinados contratos, particularmente en cuanto tiene que ver con realización de obras, ha exigido de la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional de acuerdo con las previsiones del artículo 150-9 de la Carta. Por el contrario, las leyes que señalan autorizaciones genéricas para que el Gobierno suscriba contratos no requieren de la iniciativa del Gobierno para su trámite, pues no están incluidas en el ámbito de aplicación del mencionado artículo; solamente constituyen un título que permite al Ejecutivo decidir libremente si de acuerdo con

los gastos autorizados incluye o no las apropiaciones correspondientes.

Referencia: expediente OP-067

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 211/01 Senado – 142/01 Cámara, "Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación".

Magistrada Ponenete:

Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 23 de abril de 2003, el presidente del H. Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley No. 211/01 Senado – 142/01 Cámara, "Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación", parcialmente objetado por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1961.

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del proyecto aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

Proyecto Ley No. 211/01 Senado – 142/01 Cámara :

“LEY Nº ___

“POR EL CUAL SE AUTORIZAN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA E INTERES SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE SEVILLA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, CON MOTIVO DEL CENTENARIO DE SU FUNDACION”

El CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1º.- La Nación se asocia a la celebración del centenario de la fundación del municipio de Sevilla en el departamento del Valle del Cauca, que se cumple el 3 de mayo de 2003.

ARTICULO 2º.- Reconócesele al municipio de Sevilla, Valle, por medio de esta ley el calificativo con el que siempre se le ha denominado desde antaño por nacionales y extranjeros como “La Capital Cafetera de Colombia” y, a nivel regional, capital de la cultura y la inteligencia el Valle del Cauca.

ARTICULO 3º.- Para celebrar majestuosamente el centenario de la fundación del municipio de Sevilla, Valle, la Nación rendirá honores a sus fundadores, con un monumento digno, y colocará una placa conmemorativa, lo que será culminado con un acto solemne donde harán presencia la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial.

ARTICULO 4º.- Autorízase mediante esta Ley, al Ministerio de Comunicaciones y ADPOSTAL, la emisión de una estampilla para el servicio de correo, conmemorativa del Centenario de la fundación.

ARTICULO 5º.- Para exaltar la conmemoración del centenario de Sevilla, a sus fundadores y a la comunidad Sevillana, a partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, autorízase al Gobierno Nacional 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 que allí se ha forjado durante la primera centuria.

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.

Artículo 8º.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

CARLOS GARCÍA ORJUELA

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA,

LUIS FRANCISO BOADA GOMEZ

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

ANGELINO LIZCANO RIVERA".

III. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El proyecto de ley objetado por el Gobierno cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

1.- El día quince (15) de mayo de 2001 la congresista María del Socorro Bustamante radicó el proyecto ante la Secretaría General del Senado de la República. En la misma fecha el presidente de esa Corporación ordenó su reparto a la Comisión Cuarta Permanente y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para efectos de la publicación (folios 174 a 178).

2.- Según las certificaciones que obran en el expediente, la iniciativa fue debatida y aprobada en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado el día 13 de junio de 2001, (folio 165) y por la plenaria de esa Corporación el 30 de octubre del mismo año (folio 140).

3.- El proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes, donde recibió primer debate y fue aprobado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el 12 de diciembre de 2001 (folio 92). El debate y la aprobación en plenaria se llevaron a cabo el 20 de junio de 2002 (folio 36).

4.- Como el proyecto tuvo algunas modificaciones debió ser integrada una Comisión Accidental de Conciliación, cuyo informe fue aprobado el 20 de junio de 2002, tanto por la plenaria del Senado (folio 31) como por la plenaria de la Cámara de Representantes (folio 34).

5.- El Presidente del Senado remitió el proyecto al Presidente de la República, quien lo recibió el 18 de julio de 2002 (folio 28) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 25 de julio del mismo año (folios 21 a 27), formulando algunas objeciones de inconstitucionalidad.

7.- Las células legislativas integraron una comisión encargada de estudiar las objeciones del Gobierno. Su informe fue aprobado por el Senado de la República el 16 de diciembre de 2002 (folio 12) y por la Cámara de Representantes el 9 de abril de 2003 (folio 2), insistiendo en que se diera trámite al mismo, razón por la cual el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad (folio 1).

IV. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La Corte reseña a continuación las razones de inconstitucionalidad por las cuales el Gobierno objetó parcialmente el proyecto:

– Objeciones al artículo 5 del proyecto

A juicio del Gobierno, el artículo 5º del proyecto desconoce el artículo 151 de la Carta, relativo a las leyes orgánicas, así como los artículos 345 y 346 del mismo estatuto, los cuales tienen que ver con la legalidad del gasto y la dirección del Gobierno en la formulación del

presupuesto.

– Advierte que según el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (compilador de la Ley Orgánica del Presupuesto), los gastos autorizados en leyes preexistentes sólo pueden incluirse en el Presupuesto General de la Nación según la disponibilidad de recursos y las prioridades reconocidas por el Gobierno en el plan de inversiones, lo cual es desconocido por el artículo objetado.

– Según su parecer, las obras que se pretende ejecutar con cargo a la Nación son de aquellas que deben realizarse exclusivamente por los municipios con recursos propios, del sistema general de participaciones, o con otros recursos, pero no con fondos adicionados en el presupuesto general de la Nación como lo prevé el proyecto, pues ello contraviene el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

– Para el Gobierno, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 prohíbe incorporar, en el Presupuesto General de la Nación, rubros destinados a satisfacer las obligaciones de las entidades territoriales. En este sentido, explica que de acuerdo con el principio de concurrencia, sólo si el municipio de Sevilla demuestra su incapacidad para financiar obras de interés local intervendría la Nación, pero que el apoyo financiero estará condicionado a la valoración hecha por el Gobierno Nacional.

Objeciones al artículo 6º del proyecto

El ejecutivo considera que de acuerdo con el artículo 151 de la Carta, la autorización al Gobierno para celebrar apropiaciones y contratos debe contar con la iniciativa del ejecutivo. Sin embargo, señala, el artículo 6º del proyecto carece de esa iniciativa por lo que resulta inconstitucional, más aún teniendo en cuenta que en ninguna parte se señala que el municipio contribuirá a la financiación de las obras de infraestructura, las cuales son de su competencia.

Objeciones al artículo 7º del proyecto

Sobre este artículo, que permite la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, el Gobierno afirma que desconoce los artículos 287 y 288 de la Carta, puesto que también era necesaria la iniciativa

o el aval del Gobierno para incluir el mecanismo de cofinanciación.

V. INSISTENCIA DE LAS CÁMARAS

El Congreso de la República integró comisiones accidentales a fin de pronunciarse sobre las objeciones presidenciales que, luego del correspondiente análisis, decidieron insistir en la constitucionalidad del proyecto pues consideran infundadas las objeciones planteadas. Sus argumentos son los siguientes:

De acuerdo con la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, el Congreso tiene iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto público, pues ello no implica la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente las leyes de esta naturaleza constituyen el título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender dichos gastos. En este orden de ideas, es errado afirmar que el Congreso haya usurpado las funciones propias del ejecutivo.

La terminología utilizada en el proyecto aclara que se trata de una "autorización" mas no de una orden o mandato unilateral al Gobierno, de la misma forma que debe entenderse la referencia a recursos de cofinanciación, pues la Nación "se asocia", lo cual supone la colaboración de las entidades territoriales y excluye la suplantación de competencias a cargo del municipio.

Ahora bien, la Ley 715 de 2001 no prohíbe al Gobierno cofinanciar proyectos de los municipios, como parece entenderlo el ejecutivo en la objeción planteada.

VI. INTERVENCION CIUDADANA

A efecto de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista para que quienes desearan intervenir en el mismo presentaran sus apreciaciones ante esta Corporación. No obstante, dicho término venció en silencio.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador comienza por aclarar que el Ejecutivo es el encargado de formular el presupuesto de gastos, sin que el Congreso pueda imponer la inclusión de partidas, lo cual

no excluye la iniciativa de este último en la materia. Al respecto, explica que el Congreso puede aprobar leyes en las cuales decreta gasto público, siempre y cuando se limite a habilitar al Gobierno para incluirlos en el presupuesto. Y, según su parecer, la estructura gramatical que emplea el Legislador en las disposiciones objetadas no presentan una orden imperativa, sino solamente una autorización, por lo cual desestima la objeción al respecto.

De otra parte, señala que la ley que decreta un gasto público no puede ser contraria a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, pero en esta oportunidad no encuentra parámetros de comparación debido a que el tema aún está siendo discutido en el Congreso.

A juicio de la Vista Fiscal las leyes que autorizan gastos deben hacer referencia expresa de las obras que se pretenden ejecutar, con el fin de determinar, de acuerdo con las competencias de cada entidad territorial, a quién corresponde su realización. Sin embargo, considera que en el proyecto no es posible definir ese punto debido a la vaguedad e imprecisión en la redacción del artículo 5º, lo cual conlleva su inconstitucionalidad.

Advierte que aún si se pudieran identificar las obras cuya realización se autoriza en el proyecto, las mismas serían de competencia de las entidades territoriales, por lo que la Nación no podría financiarlas a la luz de los artículos 288 y 339 de la Carta, en armonía con el artículo 102 de la Ley 715 de 2001. Esa circunstancia implica, a su juicio, la prosperidad de las objeciones formuladas.

Por último, estima que no se cumplen las exigencias para calificar el proyecto como de cofinanciación, pues en el expediente legislativo no consta que las obras a realizar son prioritarias para la satisfacción de las necesidades del municipio, ni que los recursos de la entidad territorial son insuficientes.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1.- De conformidad con lo previsto en los artículos 167 inciso 4 y 241 numeral 8 de la Carta, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los artículos objetados por el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta que el señor Presidente de la República solamente objetó los artículos 5,

6 y 7 del proyecto, la Corte limitará su estudio a esas disposiciones, en la medida en que su contenido no incide de manera directa sobre la eventual eficacia de la totalidad del proyecto. En esta ocasión la Corte considera que las objeciones formuladas no hacen necesaria la integración normativa para efectos del control de constitucionalidad.

Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

2.- De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno contaba con seis (6) días hábiles para devolver el proyecto con objeciones, por cuanto el mismo no consta de más de veinte artículos1. Las certificaciones allegadas demuestran entonces que las objeciones fueron oportunamente presentadas2.

3.- En cuanto al procedimiento seguido en el Congreso, la Corte también observa que el mismo se ajustó a lo dispuesto en el artículo 167 Superior. Así, la Comisión Accidental designada para estudiar las objeciones presentó un informe que sería aprobado por las plenarias de Senado y Cámara, en sesiones realizadas el 16 de julio de 2002 y el 9 de abril de 2003 respectivamente3.

Problemas jurídicos objeto de estudio

4.- A juicio del Gobierno, las disposiciones objetadas contravienen varios preceptos de la Constitución:

En primer lugar, considera que el proyecto invade la órbita propia del ejecutivo en la formulación del presupuesto, autoriza la financiación de obras cuya realización corresponde exclusivamente a las entidades territoriales, y contradice los principios de concurrencia y subsidiaridad en la colaboración que debe prestar la Nación a los municipios, todo ello a la luz de los artículos 151, 288, 345 y 346 de la Constitución, 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y 76 y 102 de la Ley 715 de 2001. Por su parte, el Congreso considera que simplemente ha facultado al Ejecutivo para incluir partidas presupuestales pero sin hacer un mandato imperativo, con lo cual respeta su autonomía.

En segundo lugar, advierte que según los artículos 150-9 y 154 de la Carta, la autorización para celebrar contratos y acudir a un mecanismo como la cofinanciación requería del aval del Gobierno, pues existía reserva de iniciativa para regular esas materias, lo que nunca se presentó. Sobre el punto, las células legislativas explican que, sin suplantar la competencia de las entidades territoriales, el proyecto solamente autoriza la cofinanciación de ciertas obras mediante el asocio de la Nación y la celebración de convenios interadministrativos, lo cual no está prohibido ni en la Constitución ni en la Ley 715 de 2001.

5.- De acuerdo con lo anterior, la Corte comenzará por hacer referencia a los límites del Congreso en materia de gasto público. Luego estudiará el diseño del sistema de cofinanciación y su alcance para la realización de obras de competencia de las entidades territoriales, particularmente a la luz de los principios de concurrencia y subsidiaridad y la existencia o no de reserva de iniciativa para la autorización de ese mecanismo.

Por razones de carácter metodológico la Corte abordará un estudio sistemático de los tres artículos que fueron objetados por el Gobierno Nacional, en la medida en que, como se verá luego, ello resulta necesario para comprender el alcance de esas disposiciones.

Legalidad del gasto y atribuciones del Congreso en materia presupuestal

6.- 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 respecto4. 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 inexequible"5.

El Congreso tiene la facultad de promover motu propio 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 cumplimiento6. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley7. 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

7.- 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 Presupuesto8 (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.

En consecuencia, la Corte desestima la objeción formulada por desconocimiento de los artículos 151, 344 y 345 de la Constitución, en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

El sistema de cofinanciación para la realización de obras de competencia exclusiva de las entidades territoriales

8.- A juicio del Gobierno, como la realización de las obras previstas en el proyecto corresponde únicamente al municipio de Sevilla, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 prohíbe la inclusión de recursos en el presupuesto general de la Nación, salvo que se tratara de la cofinanciación, en cuyo caso era necesaria la inciativa o el aval del Gobierno, pues ello supone la autorización para celebrar contratos y en ese tema solo puede legislarse con la anuencia del Ejecutivo. Aunque el Congreso no cuestiona que la competencia para dichas obras la tenga la entidad territorial, sí considera que el proyecto diseña un sistema de

cofinanciación donde está autorizada la concurrencia entre la Nación y los municipios, sin que se requiera de la iniciativa del Gobierno.

Lo primero que la Corte observa es que entre Gobierno y Congreso hay acuerdo en cuanto a que la competencia para realizar las obras previstas en el proyecto la tiene, en principio, el municipio de Sevilla. Sin embargo, el Gobierno parece rechazar cualquier posibilidad de intervención económica, contrario a lo que proponen las Cámaras, para quienes es posible acudir al modelo de cofinanciación.

9.- Pues bien, para resolver la controversia la Corte constata que el artículo 102 de la Ley 715 de 20019 restringe la posibilidad de que la Nación asuma obligaciones propias de las entidades territoriales, debido a que para ello se transfieren recursos mediante el sistema general de participaciones. 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"10. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones en los siguientes términos:

"Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En 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 de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales." (Subrayado fuera de texto).

De esta manea, es claro que mediante el sistema de confinanciación 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 siguiente11:

“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 principio y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo.”

No parece necesario advertir que, en todo caso, la ejecución concreta de cada uno de los proyectos diseñados por ese esquema deberá ajustarse a las reglas señaladas de acuerdo con la regulación prevista para tal fin, particularmente para la evaluación y aprobación en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (Decreto 2132/92), así como al trámite para su posterior inclusión en el presupuesto general de la Nación (Decreto 111 de 1996, artículos 68 y 69).

El principio de especificidad del gasto tampoco resulta afectado, pues la Ley anual de presupuesto constituye el escenario en el que deberán indicarse cada una de las apropiaciones que el Ejecutivo decida incluir, precisando no sólo las obras que se pretenden realizar mediante cofinanciación, sino las partidas específicas destinadas por la Nación para cada una de ellas.

10.- 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. Por ejemplo, el informe de la Cámara de Representantes señala:

“Los términos que utiliza el Proyecto de Ley No. 211-01 Senado, 142-01 Cámara que objeta la

Presidencia de la República, no dejan dudas sobre la naturaleza de recurso de cofinanciación de las partidas decretadas por cuanto al prescribir "Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social", excluye la idea de una orden o imposición unilateral. Igualmente, dicha autorización se entiende para participar o tomar parte con el municipio en la ejecución de las obras, como quiera que la "Nación se asocia" es decir, en su sentido obvio y etimológico, que la Nación acompaña, en colaboración, al Municipio en la comisión de las obras de infraestructura e inversión social, lo cual excluye la idea de injerencia o suplantación de las competencias del Municipio de Sevilla".

11.- 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.

Por lo demás, el Gobierno reconoce esa posibilidad pero discrepa sobre la facultad del Congreso para tramitar el proyecto sin la iniciativa o el consentimiento de su parte. Empero, bajo esta óptica el problema es diferente, pues no se cuestiona el mecanismo como tal, sino una suerte de reserva de iniciativa en las leyes que confieren autorizaciones para contratar, que requiere un análisis independiente pero que en nada afecta la constitucionalidad del modelo acogido por el Legislador.

Leyes de autorización para celebrar contratos y alcance de la reserva de iniciativa gubernamental

12.- Según el artículo 154 de la Carta, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes a que se refiere el numeral 9 del artículo 150 Superior. A su vez, el mencionado numeral señala que corresponde al Congreso, mediante ley, "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (…)".

En el ordenamiento constitucional existen, sin embargo, otras normas también relacionadas con la facultad del Gobierno para suscribir contratos, como el numeral 14 del artículo 150, según el cual debe el Congreso "aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa"; o el inciso final del mismo artículo, que asigna al Congreso la competencia para "expedir el estatuto general de la contratación de la administración pública y en especial de a administración nacional".

Con el fin de interpretar armónicamente las disposiciones transcritas, la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado los tipos de autorizaciones que pueden conferirse para que el Gobierno celebre contratos a nombre de la Nación12. A partir de ello también puede identificarse en qué eventos es necesaria la iniciativa o el aval del Gobierno para impulsar una ley de esa naturaleza, y cuándo puede el Congreso hacerlo de manera autónoma e independiente.

12.1.- La primera sentencia que abordó el tema fue la C-449/92, donde la Corte estudió la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Gobierno a suscribir contratos para la administración del Fondo Nacional del Café. En aquella oportunidad la Corte precisó el alcance de las leyes de autorizaciones para contratar y señaló que existen al menos tres tipos de autorizaciones en este sentido. Dijo entonces lo siguiente:

"La autorización especial de que trata el artículo 150.9 es excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, salvo que se señale al contratista en el caso en que éste sea la única persona natural o jurídica que pueda desarrollar el objeto propio del contrato. De lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (artículo 209), que garantiza la igualdad (artículo 13) de todos para participar en la contratación pública. (…)

En conclusión, el constituyente distinguió las nociones de autorización previa general (artículo 150 inciso final), autorización previa especial (artículo 150.9), y aprobación posterior (artículo 150.14) de los contratos, a la luz de la Carta de 1991."

La clasificación elaborada en aquella sentencia ha sido útil para definir si la aprobación de una ley responde a las exigencias constitucionales, en especial para saber si es necesaria o no la iniciativa del Gobierno.

12.2.- En la Sentencia C-086/95 la Corte se pronunció nuevamente al respecto, en virtud de una demanda contra una norma de la Ley 80 de 1993, según la cual los contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública debían ser autorizados previamente por la ley, las asambleas departamentales o los concejos municipales. La Corte declaró la inexequibilidad parcial de la norma, pues consideró, entre otras razones, que "la autorización general para contratar por parte de las entidades públicas estatales, que se encuentra en la Ley 80 de 1993, permite que no sea necesario contar con una norma especial expedida por una corporación pública cada vez que se pretenda celebrar un contrato por parte de alguna de las entidades u organismos a que hace referencia la citada ley".

En otras palabras, según la providencia, no podía el Legislador convertir en regla general el requisito de autorizaciones expresas (CP, artículo 150-9), pues el contrato de fiducia había sido regulado bajo los parámetros del inciso final del artículo 150 Superior, (autorizaciones generales para contratar). En este sentido, la Corte reiteró las planteamientos de la sentencia C-449/92.

12.3.- Posteriormente, la Sentencia C-466/97, proferida en el trámite de las objeciones formuladas a un proyecto de ley, precisó que en una ley de autorizaciones el Congreso solamente debe expresar su consentimiento o desacuerdo frente a un contrato, pero no está facultado para ordenar su celebración.

La Corte declaró la inconstitucionalidad de la disposición objetada, pues no sólo imponía al Gobierno un mandato de obligatorio cumplimiento, sino que, además, la autorización para contratar era precisa, pues recaía sobre un único inmueble13. En todo caso, la Corte recordó que el Congreso no estaba impedido para conceder ciertas autorizaciones genéricas al Gobierno. Dijo entonces la Sala:

"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.(...)

No obstante, las autorizaciones pueden ser de dos clases. La general, es una aprobación que otorga el Legislador por tiempo indeterminado y no se agota con la celebración de un

compromiso específico, tal es el caso del Estatuto de la Contratación administrativa (C.P. art. 150). Por el contrario, la autorización particular es aquella que se concede al funcionario para que realice un contrato específico, por ende una vez celebrado el contrato, el permiso se agota. Este tipo de autorizaciones se disponen de manera explícita en el Estatuto de la Contratación."

12.4.- En la sentencia C-581/97 la Corte declaró fundadas las objeciones a un proyecto de ley, cuyo artículo tercero permitía al Gobierno celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento del mismo14. El argumento central fue entonces que dicha atribución había sido concedida para una obra concreta y sin la previa solicitud del Gobierno15, es decir, sin que mediara la iniciativa de aquel, requisito indispensable para su constitucionalidad. Dijo entonces la Corte:

"Finalmente, esta Corporación señala que, en relación con la autorización que el artículo 3° del proyecto concede al Ejecutivo para celebrar los contratos que sean necesarios para la ejecución plena de lo que se dispone en el referido proyecto, si bien dicha autorización está dentro de la órbita de sus competencias al tenor de lo dispuesto por el numeral 9° del artículo 150 de la Constitución, carece de facultades para otorgarla sin la previa solicitud que le formule en tal sentido el Gobierno Nacional."

12.5.- La misma posición fue asumida en la Sentencia C-740/98, donde, en un asunto similar al anterior, la Corte declaró fundadas las objeciones a un proyecto16 que autorizaba al Gobierno para celebrar los contratos y convenios necesarios para la realización de obras específicas17, pero que no había sido tramitado a iniciativa del Gobierno ni con su aval . La Corte sostuvo que "el Congreso no puede invocar la cláusula general de competencia (artículo 150 CP.) para que sin la previa solicitud del Gobierno lo autorice para celebrar contratos y acuerdos, imponiéndole sin su aquiescencia y consentimiento la celebración de unos determinados acuerdos de voluntades".

12.6.- Finalmente, en la sentencia C-1250 de 2001, al analizar un proyecto de ley que facultaba al Gobierno para contratar con algunas instituciones universitarias de salud18, objetado entre otras razones por no haberse presentado a iniciativa del Gobierno, la Corte desestimó la acusación en ese sentido, pues consideró que se trataba de una autorización

diferente a las previstas en el artículo 150-9 Superior, para lo cual reiteró que no en todos los eventos en los cuales el Legislador autoriza al Gobierno para celebrar contratos debe mediar la iniciativa de aquel. Para sustentar su posición la Corte sostuvo lo siguiente:

No obstante, tratándose del artículo 355, la Carta autoriza en forma expresa al Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo. (…)

Este es un caso especial y excepcional en el que la Constitución Política directamente autoriza al Ejecutivo para llevar a cabo la contratación en asuntos de interés público que estén en consonancia con los objetivos y propósitos trazados en los planes de desarrollo, por lo que no se está bajo la hipótesis del artículo 150-9 de la Constitución. Ahora bien, la Corte advierte que ni el artículo 154 Superior, en dónde se indica qué materias son de iniciativa exclusiva del Gobierno, ni en alguna otra norma del Estatuto, se indica que sólo se puede legislar sobre esta materia si existe una iniciativa gubernamental en ese sentido.”

13.- Los anteriores planteamientos demuestran entonces cómo, a pesar de la dificultad que plantea el tema, ha sido posible superar la aparente tensión entre la reserva de iniciativa para la adopción de ciertas leyes, y el principio democrático, según el cual el Congreso tiene la cláusula general de competencia y por lo mismo es libre de regular diversas materias. A juicio de la Corte, la sentencias reseñadas permiten interpretar sistemáticamente los artículos 150 y 154 de la Constitución y, para este caso concreto, el artículo 288 del mismo estatuto.

En consecuencia, como la reserva de iniciativa supone un límite a los congresistas para que presenten propuestas sobre algunos temas, y ello restringe el alcance del principio democrático, “sólo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución”19, pues debe tenerse como norte que la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.

Pero, además, es necesario diferenciar el tipo de autorización que hace una ley o un proyecto, porque de su naturaleza dependerá que sea necesaria o no la iniciativa del

Gobierno. Así, un primer tipo de autorización está dada en virtud del inciso final del artículo 150 de la Carta, de carácter amplio y referida al estatuto general de la contratación; en segundo lugar están las autorizaciones concretas para celebrar ciertos contratos específicos, a las cuales hacen referencia los artículos 150-9 y 154 de la Constitución, que son precisamente las que requieren de la iniciativa o del aval del Gobierno para su validez; y finalmente, existen las autorizaciones posteriores mediante las cuales el Congreso convalida un contrato que, por razones de urgencia o necesidad, fue suscrito por el Gobierno sin la previa autorización del Legislador (CP. artículo 150-14).

14.- Ahora bien, en el apoyo económico que ofrece la Nación mediante el sistema de confinanciación es posible que el Congreso decrete gastos y autorice al Gobierno suscribir convenios, sin perjuicio de la facultad que este último conserva para decidir si incluye o no las apropiaciones respectivas y solicite la autorización para celebrar los contratos específicos a que hubiere lugar20.

De esta manera, cuando el Congreso ha hecho autorizaciones especiales al Gobierno para celebrar determinados contratos, particularmente en cuanto tiene que ver con realización de obras, ha exigido de la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional de acuerdo con las previsiones del artículo 150-9 de la Carta. Por el contrario, las leyes que señalan autorizaciones genéricas para que el Gobierno suscriba contratos no requieren de la iniciativa del Gobierno para su trámite, pues no están incluidas en el ámbito de aplicación del mencionado artículo; solamente constituyen un título que permite al Ejecutivo decidir libremente si de acuerdo con los gastos autorizados incluye o no las apropiaciones correspondientes.

15.- Pues bien, siguiendo los planteamientos expuestos es fácil concluir que la objeción a los artículos 6 y 7 del proyecto, según la cual las autorizaciones para celebrar contratos solamente podía ser concedida a iniciativa del Gobierno, no resulta de recibo por las siguientes dos razones: de un lado, porque la facultad conferida por el Congreso solamente concreta las competencias a cargo de la Nación para el ejercicio de sus competencias de acuerdo con los principios de concurrencia y subsidiariedad, señalados expresamente en el artículo 288 de la Constitución21, particularmente para suscribir convenios interadministrativos en desarrollo de programas de cofinanciación. Por el otro, porque la autorización genérica hecha por el Congreso no corresponde a aquellas previstas en el

artículo 150-9 ídem, pues no supone una atribución para celebrar contratos específicos, distinta de las que tiene por mandato de la Constitución y la Ley, más aún si se tiene en cuenta que en la Ley anual de presupuesto deberán indicarse tanto las obras concretas que se pretenden realizar, como las partidas específicas asignadas para cada una de ellas. Así las cosas, la objeción aquí formulada tampoco está llamada a prosperar.

16.- No obstante, debido al tiempo transcurrido en el trámite de las objeciones, la Sala advierte que ha expirado la autorización para que el Gobierno incluya las partidas requeridas durante la vigencia presupuestal del 2002 (artículo 5º del proyecto), por lo cual esa facultad constituye un imposible jurídico y carece de eficacia material.

IX. 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 Gobierno Nacional al proyecto de ley No. 211/01 Senado – 142/01 Cámara , "Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación".

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, declarar EXEQUIBLES los artículos 5, 6 y 7 del proyecto de ley No. 211/01 Senado – 142/01 Cámara, "Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación".

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre el plazo en días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268/95, C-380/95, C-292/96 y C-028/97.

2 El proyecto fue recibido por la Presidencia de la República el 18 de julio de 2002 y devuelto con las objeciones el día 25 de julio siguiente. Cfr. folios 21 a 28 del expediente.

3 Cfr. folios 2 y 12 del expediente.

4 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.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-859/01 MP. Clara Inés Vargas Hernández. Entre otras decisiones la Corte declaró fundada una objeción al proyecto de Ley 211/99 Senado – 300/00 Cámara, por cuanto ordenaba al Gobierno incluir en el presupuesto de gastos una partida para financiar obras de reconstrucción y reparación del Liceo Nacional "Juan de Dios Uribe". La Corte concluyó que una orden de esa naturaleza desconocía los artículos 154, 345 y 346 de la Carta, así como el artículo 39 de la Ley orgánica del presupuesto.

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

7 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 Apropiaciones 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 Apropiaciones 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 Apropiaciones."

8 “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 Hácienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).“

9 Ley 715 de 2001, “Por la cual 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 para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

10 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.

11 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.

12 Específicamente pueden consultarse las sentencias C-449/92, C-086/95, C-466/97, C-581/97, C-740/98, C-197/91 y C-1251/01.

13 Objeciones al Proyecto de Ley N° 196/95 Senado -329/95 Cámara “Por el cual la Nación honra la memoria del escritor y poeta nariñense Emilio Bastidas, en el vigésimo aniversario

de su fallecimiento". El artículo 2º del proyecto señalaba que el Gobierno debería adquirir la casa en la que vivió el mencionado escritor, y el artículo 5º autorizaba al Gobierno para comprar, remodelar y dotar el inmueble adquirido.

14 Proyecto de Ley No. 243/96 Senado – 063/96 Cámara, "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración del primer centenario de la fundación del municipio de Puerto Tejada (Departamento del Cauca) y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

16 Proyecto de Ley No. 201/97 Senado, 146/96 Cámara "Por medio de la cual se declara un monumento nacional, se honra la memoria de un servidor de la Patria y se dictan otras disposiciones".

17 El artículo 2º disponía lo siguiente: "El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Educación, acometerá las obras de restauración del Túnel y de los edificios de las estaciones del ferrocarril, principalmente las Estaciones El Limón y Santiago." Por su parte, el artículo 4º señalaba: "El Gobierno Nacional construirá en el corregimiento de Santiago en terrenos que señalen las autoridades del Municipio de Santo Domingo una estatua del ingeniero Alejandro López Restrepo."

18 Proyecto de ley No. 138/99 Cámara – 011/00 Senado "Por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones".

19 Corte Constitucional, Sentencia C-1250/01 MP. Manuel José Cepeda.

20 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-197/01 MP. Rodrigo Escobar Gil. La Corte declaró fundadas las objeciones a un proyecto de Ley que ordenaba al Gobierno asignar los recursos necesarios para la realización de varias obras específicas en el municipio de Chimichagua (Cesar). La Corte consideró que un mandato así vulneraba el principio de legalidad del gasto y la reserva de iniciativa del Gobierno para incluir apropiaciones.

21 CP., Artículo 288.- "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”