

C-537-99

{p}

Expediente OP-026

Sentencia C-537/99

GASTO PUBLICO-Competencias del Gobierno y el Congreso/OBJECION PRESIDENCIAL-Celebración años de Barbosa y construcción de obras

El artículo 2, materia de objeciones no está habilitando al Gobierno para que dentro de sus competencias constitucionales, decida si incluye o no en el presupuesto las partidas necesarias con tal finalidad, sino dándole una orden de obligatorio cumplimiento y, por ende, disponiendo la modificación o adición del presupuesto de las vigencias allí señaladas, lo cual es a todas luces inconstitucional, pues la eventual inclusión de una partida en el presupuesto, corresponde exclusivamente al Ejecutivo. No se olvide que según el primer inciso del artículo 351 de la Constitución, el Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo correspondiente. Además, según el artículo 18 de la ley orgánica del presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto por el Gobierno Nacional, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos de nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones y los recursos a que se refiere el artículo 2 objetado, están destinados a la construcción de obras de carácter municipal, que corresponde realizar a las autoridades locales con los dineros provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, según el artículo 21 de la ley 60 de 1993.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inclusión por el Congreso de partidas para construcción de obras

Si bien el Congreso puede decretar una inversión que no se encuentra en el plan de desarrollo, lo cierto es que esa nueva inversión debe ser compatible con el Plan, lo cual tiene

una dimensión cualitativa y cuantitativa. De un lado, la nueva inversión nacional no sólo no puede contradecir las orientaciones del plan de desarrollo sino que debe encontrar algún sustento en las opciones políticas adoptadas por el mismo. De otro lado, la nueva inversión no puede ser de tal magnitud que modifique las propias prioridades definidas en el plan, pues estaríamos en frente no de una inversión cualquiera sino de aquellas que, obligatoriamente, por su carácter principal, tiene que estar contenida en el plan de inversiones. Estas exigencias son necesarias pues admitir que cualquier ley puede decretar una inversión de enorme magnitud, o un gasto incompatible con las orientaciones y estrategias del plan, convertiría en irrelevante la noción misma de planificación, y eliminaría la prevalencia que la Carta reconoce a la ley del plan.” El artículo 2 del proyecto objetado, al ordenar incluir unas partidas para la construcción de obras, que como se verá más adelante son de competencia del municipio, viola las normas aquí enunciadas, pues lo que en últimas se pretende es la modificación del Plan Nacional de Inversiones, sin el visto bueno del Gobierno Nacional, infringiendo así el inciso final del artículo 341 del estatuto superior.

OBJECION PRESIDENCIAL-Improcedencia de construcción de obras de carácter municipal

De acuerdo con la Constitución (arts. 288 y 339) y el artículo 21 de la ley 60 de 1993, que es norma orgánica, cuya prevalencia sobre las demás leyes ha sido expresamente consagrada por el constituyente, no es posible financiar con cargo al presupuesto general de la Nación las obras mencionadas en el artículo 2 del proyecto de ley, que aquí se analiza, las cuales corresponde ejecutar al municipio de Barbosa (Antioquia) con los recursos que recibe por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación. Distinto sería que la construcción de ellas estuviera a cargo de la Nación con la participación del municipio o que se tratara de un programa de cofinanciación. Es importante señalar que la ley orgánica 60/93 también prohíbe a la Nación reasumir competencias exclusivas de los municipios, sin que ello sea óbice para que se efectúe la cofinanciación de programas de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Presentación es competencia del Gobierno

Es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional la presentación de la ley anual de

presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas. No sucede lo mismo con la ley que decreta un gasto público, pues en este caso, tanto el Gobierno como el Congreso tienen iniciativa para hacerlo.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Ley que decreta gasto público no puede ordenar al gobierno

La ley que decreta un gasto público no puede ordenar al Gobierno efectuar traslados presupuestales o la inclusión obligatoria de las partidas correspondientes en la ley anual de presupuesto, pues esta tarea compete ejercerla exclusivamente al Gobierno Nacional.

Referencia: Expediente OP-028

Objeciones presidenciales contra el proyecto de ley No. 05/96 Senado y 03/95 Cámara “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la Fundación del municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, rinde homenaje a los Barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura”

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El Presidente del Senado de la República envió a esta Corporación, el día 18 de junio del año que cursa, el expediente relativo al trámite y aprobación del proyecto de ley No. 03/95 Cámara y 05/96 Senado, “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la Fundación del municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, rinde homenaje a los Barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura”, el cual fue objetado parcialmente por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad. Objeciones que fueron rechazadas por el Congreso.

Recibido el concepto emitido por el Procurador General de la Nación y cumplidos como están

todos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole procede la Corte a decidir.

II. TEXO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO PARCIALMENTE

El texto del proyecto de ley, materia de objeción parcial, es el que se transcribe a continuación, subrayando el precepto que es materia de controversia.

“Ley No.

“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, rinde homenaje a los Barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D e c r e t a:

Artículo 1. La Nación se asocia a la conmemoración de los 200 años de fundación del municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, a celebrarse el 25 de agosto de 1995. Así mismo rinde homenaje a la comunidad Barboseña y la invita a continuar su marcha, con sentido de permanencia y con espíritu de unidad por los senderos del progreso.

Artículo 2. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución nacional, asígnese dentro del presupuesto de la vigencia de 1997 y siguientes las sumas necesarias para ejecutar las obras de interés social en el municipio de Barbosa, departamento de Antioquia tales como:

1. Construcción del edificio del deporte.
2. Construcción y remodelación de la casa de la cultura.
3. Construcción de 20 aulas educativas y educación didáctica de la escuela urbana de varones del municipio de Barbosa.
4. Construcción del malecón del río.

Para este efecto, el citado municipio deberá presentar ante el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación los respectivos diseños.

Artículo 3. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del H. Senado de la República,

LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

El Secretario General del H. Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la H. Cámara de Representantes,

Giovanni Lamboglia Mazzilli

El Secretario General de la H. Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR

III. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

El Presidente de la República, en ejercicio de la potestad que le confieren los artículos 166, 167 y 200-1 de la Constitución, se abstuvo de sancionar el proyecto de ley antes transcrito, por considerar que el artículo 2 violaba varias disposiciones del estatuto superior, lo que motivó la formulación de objeciones por razones de inconstitucionalidad. Los argumentos que expuso el Presidente para sustentar las objeciones se pueden resumir así:

1. Violación del artículo 341 de la Constitución.

El proyecto acusado en el aparte que dice “....asígnese dentro del presupuesto de la vigencia de 1997 y siguientes las sumas necesarias para ejecutar las obras de interés social en el municipio de Barbosa...” contenida en el artículo 2, viola la Constitución por cuanto desconoce “la competencia del Gobierno en materia presupuestal, al abrogarse el Congreso Nacional funciones que por Constitución no le son propias”, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 200-4 de ese ordenamiento “la facultad e iniciativa en la

presentación del proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos corresponde al Gobierno Nacional.”

Dicha disposición rompe también la armonía jurídica que debe existir en materia de competencias constitucionales, en lo referente a asuntos presupuestales y el Plan Nacional de Desarrollo frente a la obligación de incorporar partidas en las leyes anuales y desconoce “la facultad e iniciativa del Ejecutivo en la preparación y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto y la competencia del Congreso de la República en su aprobación.”

2. Violación de los artículos 288 y 311 de la Constitución y artículo 21 de la ley 60 de 1993

En relación con las obras de interés social contenidas en el mismo artículo 2 del proyecto, considera el Presidente que “desconoce la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como los recursos con que se deben asumir”, las cuales se encuentran consagradas en los artículos 288 y 311 del Estatuto Superior. Para que la Nación pueda entrar a intervenir en la ejecución de algunas obras, cuya competencia está asignada a las autoridades territoriales, “es necesario demostrar la incapacidad para desarrollarlas por sí mismas y que éstas se encuentren incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo.”

Finalmente, señala que la ley 60 de 1993 es clara al determinar la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, estableciendo en el artículo 21 las actividades a las cuales deberán destinarse los recursos. Y en el párrafo del mismo artículo prohíbe que en el presupuesto general de la Nación se incluyan apropiaciones, para ser transferidas a las entidades territoriales, con los mismos fines de que trata el mencionado artículo.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO

Recibidas las objeciones correspondientes las Cámaras legislativas procedieron a designar comisiones accidentales para su estudio, las cuales presentaron los respectivos informes, que fueron aprobados por la unanimidad de los miembros de una y otra corporación. Sin embargo, como en ambos escritos se concluía que dichas objeciones eran infundadas y, por tanto, debía insistirse ante el Ejecutivo para que sancionara el proyecto de ley, tales

corporaciones decidieron adoptar como texto definitivo y único para rechazar las objeciones el presentado por el Senado de la República. Son estos los argumentos que allí se exponen con tal fin:

1. Las obras contenidas en el artículo 2 del proyecto de ley son de interés social y sólo buscan el bienestar de la comunidad. En consecuencia, no puede el Gobierno aducir que la construcción de éstas viola los artículos 288 y 311 de la Constitución, pues para ello se han instituido los mecanismos de cofinanciación. Barbosa, no ha sido tenido en cuenta por el Gobierno Nacional dentro del Plan de Desarrollo para la ejecución de obras y no cuenta con los recursos necesarios para garantizar la educación y bienestar de la comunidad, la juventud y la niñez. Como el municipio no está en capacidad de hacer estas obras por sí mismo es necesario que ellas se incluyan en el Plan de Desarrollo. Además, Barbosa está comprometido en el conflicto social generalizado que afecta al país y el Estado a través de muchas leyes ha procurado incluir en el Plan de Desarrollo aquellas regiones en donde su presencia “no se ha sentido o ha sido insuficiente”.

2. Tampoco se viola el artículo 341 de la Constitución pues en su inciso 4 se autoriza al Congreso para modificar el Plan Nacional de Inversiones Públicas, entonces si puede modificarlo también puede orientar, por medio de leyes, la inclusión en él de obras de contenido social y de carácter prioritario. El artículo 150-3 del mismo ordenamiento señala que el Congreso aprueba dicho plan con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y adopta las medidas necesarias para el cumplimiento de los mismos. Así las cosas, el proyecto de ley encuentra sustento en los artículos 334, 339, 341 y 150-4 de la Constitución y en el artículo 16 de la ley 179/94.

3. Dado el carácter del Plan Nacional de Desarrollo éste tiene que ser unificador, de relieve nacional, integrar las regiones y eso se hace mediante la inversión pública y social que garantice el bienestar de la comunidad. El proyecto tiene una marcada orientación hacia propuestas de inversión en deporte, educación, cultura, mejoramiento ambiental y protección de la niñez.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación considera que son fundadas las objeciones presentadas por el Presidente de la República contra el artículo 2º. del proyecto de ley, por las razones

que se resumen en seguida:

- Las leyes que crean un gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en 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. Tales leyes no tienen aptitud jurídica para modificar per se la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle al Gobierno realizar traslados presupuestales con el fin de obtener recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

- El ejecutivo está constitucionalmente autorizado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que pueda el Congreso imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de las erogaciones decretadas mediante ley anterior, como sucede en el caso de estudio, motivo por el cual dicho precepto debe ser declarado inconstitucional.

- La disposición objetada pretende modificar la ley de apropiaciones y la de inversiones públicas al ordenar incluir partidas para llevar a cabo las obras programadas, desconociendo lo dispuesto en los artículos 150-3, 154, 341 y 346 de la Constitución.

* El Plan de Inversiones de acuerdo con el artículo 341 de la Carta, tiene una posición de superioridad respecto de las demás normas jurídicas, que le garantiza su integridad. Por tanto, el Congreso no puede modificarlo si la enmienda no respeta el equilibrio financiero y no cuenta con la expresa autorización del Gobierno nacional.

- Las obras señaladas en el artículo 2 del proyecto de ley constituyen una modificación inconstitucional del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión, violando así el inciso final del artículo 341 de la Constitución, que establece la previa autorización del Gobierno para decretarlas. También se vulnera el artículo 150-15 del estatuto superior pues bajo el pretexto de decretar honores, el legislador no puede modificar el esquema de planificación macroeconómica del Estado, ni desconocer la competencia de otras ramas y órganos del poder público. Además, dichas obras son de aquellas que compete realizar a las autoridades

locales con los recursos provenientes de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, como se lee en el párrafo del artículo 21 de la ley 60/93.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es tribunal competente para pronunciarse sobre las objeciones que, por razones de inconstitucionalidad, ha formulado el Presidente de la República contra el artículo 2 del proyecto de ley antes transcrito, las cuales no fueron aceptadas por el Congreso, de conformidad con lo ordenado en los artículos 167 inciso 4 y 241-8 del estatuto superior.

2. Trámite del proyecto de ley en el Congreso

- El proyecto de ley “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Barbosa, departamento de antioquia, rinde homenaje a los Barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura”, fue presentado ante la Cámara de Representantes el 3 de octubre de 1995, por los Congresistas Ana García de Pechthal y Luis Norberto Guerra Vélez, y luego repartido a la Comisión Cuarta de esa misma corporación, quedando radicado bajo el No. 03/95.

- En la Comisión Cuarta fue objeto de debate y aprobación en la sesión celebrada el 4 de octubre de 1995 y en la plenaria de la Cámara en la del 18 de junio de 1996.

- Recibido el proyecto de ley en el Senado de la República fue radicado con el No. 05/96 y repartido a la Comisión Cuarta de esa misma corporación, la que lo debatió y aprobó el 13 de noviembre de 1996. Luego pasó a la plenaria de la misma corporación, siendo objeto de debate y aprobación en la sesión del 16 del mismo mes y año.

- El Presidente de la Cámara de Representantes lo remitió, el 17 de junio de 1997, a la Presidencia de la República para la respectiva sanción.

3. Trámite de las objeciones presidenciales

El proyecto de ley antes señalado fue recibido por el Presidente de la República el 1 de julio

de 1997 y devuelto con objeciones parciales a la Cámara de Representantes, en donde tuvo origen, el 9 de julio del mismo año. En consecuencia, no hay reparo constitucional por este aspecto pues se respetó el término constitucional fijado para ello en el artículo 166 de la Constitución, el cual es de seis (6) días cuando el proyecto no consta de más de veinte artículos, y el objetado sólo tiene tres.

Las Cámaras legislativas, como ya se ha anotado, decidieron nombrar comisiones accidentales con el fin de estudiar las objeciones formuladas, las cuales fueron declaradas infundadas, por lo que decidieron insistir en la sanción del proyecto.

Ante esta circunstancia el Presidente del Senado de la República envió a la Corte el expediente respectivo, el 18 de junio de 1999, para que decida la controversia planteada, tal como lo ordena la Constitución en los artículos 167 y 241 y a ello procede.

4. Competencias del Gobierno y del Congreso en materia del Gasto Público

De acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351 C.P.).¹

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (art. 154 C.P.). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada

legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2 del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el art. 346 del mismo ordenamiento²”.

También ha dicho la Corte que la ley 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.”³ Es decir, que se trata de una autorización y no de una orden para efectuar traslados presupuestales destinados a arbitrar los respectivos recursos pues, se insiste, la iniciativa para la inclusión de partidas en el proyecto de presupuesto corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional. Así las cosas, mientras no se haya incorporado la partida correspondiente en el presupuesto, tampoco se podría exigir el cumplimiento de la ley que ordena el gasto público⁴.

Con base en estas directrices hay que concluir que el artículo 2, materia de objeciones, al prescribir: “... asígnese dentro del presupuesto de la vigencia de 1997 y siguientes las sumas necesarias para ejecutar las obras de interés social en el municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, tales como, no está habilitando al Gobierno para que dentro de sus competencias constitucionales, decida si incluye o no en el presupuesto las partidas necesarias con tal finalidad, sino dándole una orden de obligatorio cumplimiento y, por ende, disponiendo la modificación o adición del presupuesto de las vigencias allí señaladas, lo cual es a todas luces inconstitucional, pues como ya se ha visto, la eventual inclusión de una partida en el presupuesto, corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

No se olvide que según el primer inciso del artículo 351 de la Constitución, el Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo correspondiente. Además, según el artículo 18 de la ley orgánica del presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto por el Gobierno Nacional, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos de nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones y, como se verá más adelante, los recursos a que se refiere el artículo 2 objetado, están destinados a la construcción de obras

de carácter municipal, que corresponde realizar a las autoridades locales con los dineros provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, según el artículo 21 de la ley 60 de 1993.

En consecuencia, la objeción del Gobierno por este aspecto es fundada.

5. Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones . Modificación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se consagran los propósitos u objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El Plan Nacional de inversiones debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Es decir, que dicho plan consagra las prioridades o proyectos principales que en materia de inversión pública debe acometer la Nación.⁵

Según el artículo 341 de la Constitución el Gobierno debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, “expresión suprema de la función de planeación”,⁶ con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo superior de la judicatura, el cual deberá someter al Consejo Nacional de Planeación, oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo.

También se establece que el Plan Nacional de Inversiones prevalece sobre las demás leyes, y sus preceptos constituyen “mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de

presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan". Y en el inciso final, se autoriza al Congreso para modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el "equilibrio financiero". Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o "inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional."

A más de lo anterior, es preciso tener en cuenta que "(.....) si bien el Congreso puede decretar una inversión que no se encuentra en el plan de desarrollo, lo cierto es que esa nueva inversión debe ser compatible con el Plan, lo cual tiene una dimensión cualitativa y cuantitativa. De un lado, la nueva inversión nacional no sólo no puede contradecir las orientaciones del plan de desarrollo sino que debe encontrar algún sustento en las opciones políticas adoptadas por el mismo. De otro lado, la nueva inversión no puede ser de tal magnitud que modifique las propias prioridades definidas en el plan, pues estaríamos en frente no de una inversión cualquiera sino de aquellas que, obligatoriamente, por su carácter principal, tiene que estar contenida en el plan de inversiones. Estas exigencias son necesarias pues admitir que cualquier ley puede decretar una inversión de enorme magnitud, o un gasto incompatible con las orientaciones y estrategias del plan, convertiría en irrelevante la noción misma de planificación, y eliminaría la prevalencia que la Carta reconoce a la ley del plan."⁷

El artículo 2 del proyecto objetado, al ordenar incluir unas partidas para la construcción de obras, que como se verá más adelante son de competencia del municipio, viola las normas aquí enunciadas, pues lo que en últimas se pretende es la modificación del Plan Nacional de Inversiones, sin el visto bueno del Gobierno Nacional, infringiendo así el inciso final del artículo 341 del estatuto superior.

6. Las obras consagradas en el artículo 2 del proyecto de ley corresponde realizarlas a las autoridades locales

La ley 60 de 1993 que distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales, al igual que los recursos a que se refieren los artículos 356 y 357 del estatuto superior y señala los servicios que a cada una de aquéllas corresponde cumplir, consagra en los

artículos 2 y 5 la competencia de los municipios y de la Nación en materia social y en el artículo 21 establece las actividades en las que se deben invertir los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (art. 357 C.P.), entre las cuales cabe destacar las siguientes áreas, que se relacionan con el tema de debate.

En materia de educación: la construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimiento de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente y aportes al sistema de seguridad social del mismo (No. 1)

En lo cultural: la construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales (No. 11)

En cuanto a educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas, dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte, apoyo financiero y dotación de implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos, e inversión en parques y plazas públicas (No. 10)

En materia de prevención y atención de desastres: adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres (No. 12). Obras de infraestructura para el manejo de aguas (No. 4)

Siendo así, aparece claro que la construcción del edificio del deporte, de la casa de la cultura, de 20 aulas educativas y del malecón del río en el municipio de Barbosa (Antioquia), enunciadas en el artículo 2 del proyecto objetado, corresponde realizarla a dicho municipio con los recursos que recibe por su participación en los ingresos corrientes de la Nación.

Además, el parágrafo del artículo 21 de la ley citada, prohíbe incluir en el presupuesto general de la Nación apropiaciones para los mismos fines antes señalados, que en el caso que se analiza corresponde a la construcción de las obras antes enunciadas, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con la participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para

programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

En otras palabras, de acuerdo con la Constitución (arts. 288 y 339) y el artículo 21 de la ley 60 de 1993, que es norma orgánica, cuya prevalencia sobre las demás leyes ha sido expresamente consagrada por el constituyente, no es posible financiar con cargo al presupuesto general de la Nación las obras mencionadas en el artículo 2 del proyecto de ley, que aquí se analiza, las cuales corresponde ejecutar al municipio de Barbosa (Antioquia) con los recursos que recibe por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación. Distinto sería que la construcción de ellas estuviera a cargo de la Nación con la participación del municipio o que se tratara de un programa de cofinanciación.

Finalmente, es importante señalar que la ley orgánica citada (60/93) también prohíbe a la Nación reasumir competencias exclusivas de los municipios, sin que ello sea óbice para que se efectúe la cofinanciación de programas de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, la objeción del Gobierno por este aspecto también es fundada.

Conclusión:

- Es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional la presentación de la ley anual de presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (art. 154 C.P.). No sucede lo mismo con la ley que decreta un gasto público, pues en este caso, tanto el Gobierno como el Congreso tienen iniciativa para hacerlo.
- La ley que decreta un gasto público no puede ordenar al Gobierno efectuar traslados presupuestales o la inclusión obligatoria de las partidas correspondientes en la ley anual de presupuesto, pues esta tarea compete ejercerla exclusivamente al Gobierno Nacional.
- Las obras que en el proyecto objetado se ordena construir corresponde realizarlas al municipio de Barbosa (Antioquia) con los dineros que recibe por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación. (ley 60/93. Art. 21).

- La Nación puede financiar obras o programas de competencia exclusiva de las entidades territoriales, utilizando el mecanismo de la cofinanciación, para lo cual debe demostrarse la imposibilidad de las autoridades locales de realizarlas.

VII. DECISION

Las objeciones formuladas por el Presidente de la República contra el artículo 2 del proyecto de ley, transcrito al principio de esta sentencia, son fundadas y, por consiguiente, dicha disposición será declarada inconstitucional.

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar fundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República y, en consecuencia, INCONSTITUCIONAL el artículo 2 del proyecto de ley No. 03/95 Cámara y 05/96 Senado “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la Fundación del municipio de Barbosa, departamento de Antioquia, rinde homenaje a los Barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura”.

Segundo: Dése cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. C-490/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en C-360/96, C-3424/97, C-325/97, C-197/98, eentre otras.

2 Sent. C-195/98 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Sent. C-360/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 ibidem

5 Sent. C-17/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Sent. C-94/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

7 Sent. C-324/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero