

C-593-97

Sentencia C-593/97

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Inclusión de gasto propuesto por el Congreso/INICIATIVA PRESUPUESTAL-Atribución del Ejecutivo

SISTEMA DE COFINANCIACION-Objeto

La cofinanciación es una forma de compartir un gasto entre dos o más organismos y financiar una actividad u obra pública, en áreas que son de competencia concurrente de dichos organismos.

OBJECION PRESIDENCIAL-Declaración fundada

Ni técnica ni jurídicamente es viable el proyecto objetado con el que se incorporan apropiaciones presupuestales para cofinanciar obras de programas de alcance social entre la Nación y el Municipio de Tenerife, porque mediante ese procedimiento se estarían obviando las exigencias previas que consagra el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, al cual debe someterse la actividad del Congreso en materia presupuestal. En conclusión, son fundadas las objeciones hechas por el Gobierno.

Referencia: Expediente OP-20

Proyecto de ley No. 183/97 Senado -77/96 Cámara “Por la cual la Nación impulsa el desarrollo del Municipio de Tenerife en el Departamento del Magdalena con motivo de la conmemoración de los 453 años de existencia, rinde homenaje a su fundador y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar obras de infraestructura en esa región del país”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Mediante oficio del 22 de octubre de 1997, el Presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional el proyecto de ley No. 183-97 Senado- 77/96 Cámara, “Por la cual la Nación impulsa el desarrollo del Municipio de Tenerife en el Departamento del Magdalena con motivo de la conmemoración de los 453 años de existencia, rinde homenaje a su fundador y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar obras de infraestructura en esa región del país”, el cual fue devuelto a esa Corporación Legislativa con objeciones por razones de constitucionalidad, según oficio del 16 de julio de 1997 originario de la Presidencia de la República.

El proyecto en mención sufrió el trámite de rigor ante las cámaras legislativas que integran el Congreso de la República, el cual se resume de la siguiente manera:

- El día 13 de agosto de 1996 el proyecto en cuestión fue presentado ante la Cámara de Representantes por el Representante José Domingo Dávila Armenta. En agosto 29 pasa a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y se designa al H. Representante José Antonio Llinás Redondo como ponente.
- En la sesión correspondiente al día 30 de octubre de 1996 fue debatido y aprobado en primer debate en dicha Comisión.
- Igualmente, la Plenaria de la Cámara de Representantes lo debatió y aprobó por unanimidad con fecha 16 de diciembre de 1996.
- El aludido proyecto fue debatido y aprobado en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado el 14 de mayo de 1997.
- El 19 de junio de 1997 el Presidente de la Cámara de Representantes envió el referido proyecto, con todos sus antecedentes, al Presidente de la República, para que se produjera el acto de su sanción, el cual fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con fecha 8 de julio de 1997.
- El día 16 de julio de 1997 la Presidencia de la República devolvió al Presidente de la Cámara

de Representantes, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de Ley No. 77/96-Cámara y No.183/97 Senado, por razones de inconstitucionalidad. Estas últimas se refieren específicamente a los arts. 2° y 3° del proyecto.

- De la confrontación de la fecha en que se recibió en la Presidencia de la República el aludido proyecto y aquélla en que fue devuelto con objeciones se establece que el Gobierno actuó dentro del término de seis días hábiles que son los que le otorga para formular objeciones el art. 166 de la Constitución, dado que aquél consta de 5 artículos.

- Las plenarias de la Cámara y del Senado, no aceptaron las objeciones por inconstitucionalidad, y en tal virtud, insistieron en la constitucionalidad de los arts. 2 y 3 de dicho proyecto.

- Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar las objeciones del Gobierno a un proyecto de ley por inconstitucional, procede la Corte a adoptar la decisión correspondiente únicamente en relación con dichas objeciones, según la competencia de que se encuentra investida en los términos de los artículos 167 incisos 4 y 5 y 241 numeral 8 de la Constitución Política.

II. TEXTOS DE LAS NORMAS DEL PROYECTO OBJETADAS POR INCONSTITUCIONALES.

PROYECTO DE LEY 183/96 SENADO - 77/95 CAMARA

“Por la cual Nación impulsa el desarrollo del Municipio de Tenerife en el Departamento del Magdalena con motivo de la conmemoración de los 453 años de existencia, rinde homenaje a su fundador y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar obras de infraestructura en esa región del país.”

El Congreso de Colombia

Decreta:

(.....)

ARTICULO 2. Autorízase Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las sumas que a continuación

se relacionan para la construcción de las siguientes obras de interés social:

a) Muro de protección Camellón y Mirador Turístico aledaño al Río Magdalena y recuperación del sector de la Playita Terminal de Transporte.

b) Restauración de la Iglesia Colonial y recuperación de sus sectores aledaños, las cuales pretenden rescatar el patrimonio histórico de esa ciudad para buscar su incursión en el mercado turístico.

.

c) La construcción de unidad escolar en el barrio el Carmen, que fomentará el acceso de la población infantil al derecho fundamental de la educación.

.

d) Adecuación, construcción del acueducto y alcantarillado Municipal de Tenerife.

Artículo 3. Para el logro de lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobierno Nacional apropiará en el Presupuesto General de la Nación hasta la suma de novecientos millones (\$900.000.000.00) de pesos, divididos así:

- Muro de protección Camellón y Mirador Turístico aledaño al Río Magdalena y recuperación del sector de la Playita Terminal de Transporte, trescientos sesenta millones de pesos (\$360.000.000.00).

- Restauración de la Iglesia Colonial y recuperación de sus sectores aledaños, trescientos sesenta millones de pesos (\$360.000.000.00).

- Construcción de una unidad escolar en el barrio El Carmen cabecera municipal de Tenerife, ochenta millones de pesos (\$80.000.000.00).

.

- Adecuación y mejoramiento acueducto y alcantarillado municipal de Tenerife, cien millones de pesos (\$100.000.000.00)."

I. LA OBJECION PRESIDENCIAL.

En el oficio de julio 16 de 1997, suscrito por el señor Presidente de la República y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes, se expusieron las razones de las objeciones de inconstitucionalidad en relación con los arts. 2° y 3° del proyecto, en los siguientes términos:

“Los artículos 2o. y 3o. del proyecto de ley objetado, desconocen las competencias constitucionales en materia de programación, elaboración y ejecución presupuestales que se encuentran establecidas en el Título XII, Capítulo III de la Constitución.”

“Igualmente, con la iniciativa legislativa, se violan las normas sobre competencia de las ramas del poder público, al establecer unas apropiaciones presupuestales para la realización de unas obras civiles”. Apoya su punto de vista en algunos apartes de la sentencia C-360 de 1996 de la Corte.

Se agrega que el proyecto vulnera los artículos 356 y 357 de la Constitución, desarrollados por la Ley 60 de 1993 y en los que se “establece la distribución de competencias en materia de inversión y otorgan el carácter de concurrencia subsidiaria de la Nación en los gastos de inversión de los diferentes entes territoriales. Así pues, la Nación participaría únicamente en los eventos en los cuales la respectiva unidad territorial tenga una evidente incapacidad para realizar las obras que se propone.”

“En el proyecto de ley se pretende la realización de unas obras en el municipio de Tenerife, y asignar las correspondientes partidas del Presupuesto General de la Nación para su ejecución. Según la distribución de competencias establecidas por la Ley 60/93, corresponde a la respectiva entidad territorial atender sus propios requerimientos y necesidades materiales financieros. Sólo subsidiariamente interviene la Nación, en caso de que la entidad territorial se encuentre en imposibilidad de atender las mismas.” Sobre el particular cita las sentencias C-032/96 y C-017/97.

Al respecto concluye “que debido al carácter orgánico de la Ley 60/93, el legislativo se debe someter a sus dictados cuando esté legislando sobre materias que tengan que ver con la

distribución, ordenamiento, inversiones, etc, de las entidades territoriales”.

También se vulnera el artículo 355 de la Constitución Política al establecer el proyecto de ley la destinación y apropiación presupuestaria correspondiente, para realizar la restauración de la iglesia colonial de Tenerife y la recuperación de sus sectores aledaños, “por cuanto este artículo establece la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, y según lo establecido por la Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede, “a las iglesias se les da el tratamiento de bienes de derecho privado y en consecuencia se les aplica el régimen legal correspondiente”.

Al decretar el Congreso la realización de la obra de la iglesia “con cargo al presupuesto de la Nación, está en realidad decretando un auxilio, prohibido constitucionalmente.”

Además, sostiene, que “al favorecer obras para un templo que pertenece a un determinado culto religioso, se podría vulnerar el derecho a la igualdad y libertad de cultos, protegidos en los artículos 13 y 19 de nuestra Carta y cuya tutela corresponde al Estado”.

IV. ANALISIS Y PRONUNCIAMIENTO POR LAS PLENARIAS DE LA CAMARA Y DEL SENADO SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

1. Cámara de Representantes.

La comisión accidental designada por la Cámara de Representantes para estudiar y emitir opinión sobre las objeciones presidenciales consideró lo siguiente:

En relación con la afirmación del Gobierno, basado en apartes de la sentencia C-360/96, referente a que el legislador no tiene libertad legislativa y en particular competencia para decretar un gasto público, sostiene que el ejecutivo no tuvo en cuenta “que el proyecto de ley únicamente decreta un gasto público que constituye un título jurídico suficiente para la eventual inclusión en la partida correspondiente, evento que es perfectamente legítimo, por cuanto el propósito del Congreso no es obligar a incluir partidas en el presupuesto ni representa alterar el equilibrio macroeconómico. Tan es así que en los artículos 2o. y 3o. del referido proyecto vemos como el Legislador autoriza al Gobierno para incorporar dentro del presupuesto y a través del sistema de cofinanciación las sumas necesarias para realizar tales

obras. Sin embargo le corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual el Congreso no consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo sino todo lo contrario.”

Señala el informe de la Comisión Accidental de la Cámara, que el verbo rector en el artículo 2o. del proyecto, establece una autorización para un gasto público y, es “claro que no se están desconociendo las competencias constitucionales en materia de programación, elaboración y ejecución presupuestales, y el artículo 3o. tan solo habilita al ejecutivo a efectuar las correspondientes apropiaciones para lo dispuesto en el artículo 2o.”

2. Senado de la República.

En términos parecidos a los consignados anteriormente se pronunció la comisión accidental designada por el Senado de la República sobre los preceptos objetados como inconstitucionales. No obstante, es conveniente citar los siguientes apartes del respectivo informe:

“La capacidad del Congreso de la República de tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público está plenamente ratificada por la H. Corte Constitucional en el fallo de febrero 22 de 1993, en el cual se reafirma la constitucionalidad de estas iniciativas parlamentarias que ordenan gasto público de interés social autorizado por las leyes preexistentes.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal el señor Procurador General de la Nación, se pronunció sobre el mérito de las referidas objeciones y concluyó que ellas son fundadas, con los siguientes argumentos:

“La incorporación en la Ley de Presupuesto de gastos decretados por el Congreso, no puede interpretarse como una orden que vincule al Gobierno, pues es el Ejecutivo quien decide si efectúa la respectiva apropiación para que puedan afectarse validamente los recursos del Tesoro Nacional.”

Afirma que “en el evento que el Estado deba efectuar un gasto social, como el que se pretende realizar a través del Proyecto objetado, el legislador lo puede decretar, siempre que

no se desconozcan las competencias asignadas constitucionalmente a las entidades territoriales.”

Señala que sólo excepcionalmente la Nación puede entrar a financiar, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993, proyectos que exclusivamente les corresponde asumir a los municipios.

Sostiene que el proyecto parcialmente objetado es inconstitucional, “toda vez que el empleo de la cofinanciación para apropiar partidas dirigidas a la construcción de obras civiles es contrario a los postulados que en materia de distribución de competencias a las entidades territoriales ha consagrado la Carta Política.”

Concluye, afirmando que “la expresión ‘autorízase’, contenida en el Proyecto objetado, representa una orden en virtud de la cual se impone al Gobierno la inclusión de gastos decretados en la Ley de Presupuesto, desconociéndose de esta manera el texto de la Carta Política.”

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El trámite de las objeciones.

Formuladas por el Gobierno las objeciones de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 del proyecto de ley 183/97 Senado -77/96 Cámara, se integraron sendas comisiones conciliadoras de Cámara y Senado, cuyos informes fueron aprobados el día 2 de septiembre de 1996 en la plenaria de la Cámara de Representantes y el día 14 de octubre en la plenaria del Senado, en el sentido de insistir en la constitucionalidad de las normas objetadas y declarar, en consecuencia, infundadas las referidas objeciones. En tal virtud, el proyecto fue enviado a la Corte para decidir acerca de su exequibilidad. De este modo, se cumplieron las exigencias y llenaron los requisitos que el art. 167 de la Constitución Política prevé cuando un proyecto de ley es objetado por inconstitucional total o parcialmente por el Gobierno.

- Siguiendo la jurisprudencia de la Corporación, sustentada en los artículos 167 de la Constitución y 32, 33, 34 y 35 del decreto 2067 de 1991, el examen de constitucionalidad se

limitará única y exclusivamente al ámbito determinado por las objeciones formuladas por el Gobierno y al pronunciamiento que sobre las mismas hizo el Congreso al rechazarlas, e insistir en la constitucionalidad de las referidas normas.

1. La cuestión de fondo.

2.1. El problema jurídico planteado y su delimitación.

Conforme a los antecedentes que han quedado reseñados, en los cuales se fija la posición del Gobierno, de las Cámaras y del Procurador de la Nación, en torno a la constitucionalidad de los arts. 2 y 3 del proyecto de ley 183/97 Senado -77/96 Cámara, le corresponde a la Corte determinar la competencia del Congreso para establecer gastos como los previstos por el proyecto de ley objetado a cargo del presupuesto nacional, y particularmente cuando para ello se acude al mecanismo de la cofinanciación de proyectos de inversión.

2.2. La solución del problema.

2.2.1. Los artículos 2 y 3 del proyecto de ley en cuestión autorizan al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y a través del sistema nacional de cofinanciación, partidas por valor de \$900.000.000.00 destinadas a financiar la construcción de un muro de contención aledaño al río Magdalena, restaurar la Iglesia Colonial del Municipio, construir una unidad escolar y adecuar el acueducto y el alcantarillado municipales.

2.2.2. Considera el Gobierno que las disposiciones del proyecto son inconstitucionales, porque consagran verdaderas órdenes del Congreso al Ejecutivo para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación gastos con destino al financiamiento de varias obras en el Municipio de Tenerife, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 constitucionales.

En relación con este punto se considera:

La iniciativa en materia de gasto público se reconoce tanto al Gobierno como al Congreso. No obstante, se ha advertido¹ que “las competencias en materia de gasto público están distribuidas de manera tal que sólo el Gobierno puede definir el contenido del proyecto de

presupuesto que deberá ser presentado al Congreso, sin perjuicio de que a su turno el órgano ejecutivo deba sujetarse a las disposiciones constitucionales pertinentes”.

Es decir, que si bien el Congreso puede decretar un gasto, sin embargo su inclusión en el presupuesto es facultativo del Gobierno. Por lo tanto, aquél no puede impartirle órdenes, o darle instrucciones o autorizaciones que supongan una imposición o un mandato perentorio para que un determinado gasto se incluya en el presupuesto.

La inclusión en el Presupuesto General de la Nación de un gasto propuesto por el Congreso, resulta ser una opción condicionada a la voluntad del Gobierno, en virtud del principio general de que la iniciativa presupuestal en materia de realización de gastos es una atribución propia del ejecutivo (C.P. arts. 346 y 347). Confirma esta aseveración el artículo 351 de la C.P. que prohíbe al Congreso “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”.

Los criterios señalados corresponden a la jurisprudencia constante², de la Corte sobre el tema que se puede auscultar en diferentes sentencias sobre el particular.

Es del caso señalar que la incorporación de gastos en el presupuesto a iniciativa del Congreso, no puede obedecer sólo a la mera voluntad del Gobierno, sino que debe ser el resultado de la evaluación de factores objetivos, como los que puntualiza la ley Orgánica del Presupuesto a saber: la disponibilidad de recursos, que el gasto coincida con una responsabilidad de la Nación y, por supuesto, que aquél se contemple en el plan nacional de inversiones. En efecto, el decreto 111 de 1996, señala:

“ARTICULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a 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 párrafo único del artículo 21 de la ley 60 de 1993”.

En las circunstancias analizadas, considera la Corte que en la forma como aparecen redactados los textos del proyecto contienen evidentemente una orden al Gobierno para que

incluya dentro del presupuesto los gastos que allí se ordenan. En efecto, el art. 3 al indicar que para el logro de lo dispuesto en el art. anterior, esto es, para la realización de las obras allí especificadas, “el Gobierno Nacional apropiará en el Presupuesto General de la Nación la suma de 900.000.000,00 de pesos”, necesariamente le está imponiendo a aquél una verdadera obligación, que como tal debería ser cumplida.

2.2.3. Otra de las Objeciones Presidenciales se hace consistir en el quebrantamiento de los artículos 356 y 357 superiores al establecer el proyecto en cuestión, el cofinanciamiento por la Nación de las obras en beneficio del Municipio de Tenerife, no obstante que en virtud de lo dispuesto por la ley 60 de 1993, tales gastos son de la exclusiva responsabilidad de dicho municipio.

- La ley 60 de 1993, distribuyó las órbitas de competencia entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de financiación de los gastos que a una y otras corresponde. En efecto, el párrafo del art. 21 de dicha ley dispone :

“En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata este artículo, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en este capítulo...”

La referida ley establece de manera general, entre otras responsabilidades de los municipios en materia de gasto social (artículo 2o. numerales 1, 2-c y 3), las de financiar las inversiones en infraestructura y dotación educativas, 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; financiar la construcción, dotación y mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio, y asegurar los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas y disposición de excretas.

En forma concreta y con cargo a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los Municipios responden por la financiación de las obras a que se refieren los numerales 1 y 4 del artículo 21 de la ley, es decir, por la construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento de los establecimientos de educación formal y no formal, la preinversión en diseños, construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización de aguas y disposición de excretas, y conservación de microcuencas,

protección de fuentes, etc.

Así pues, por disposición legal la inversión en algunas de las obras y actividades a que se refiere el proyecto tienen financiamiento propio con cargo al situado fiscal y las participaciones de las entidades territoriales, circunstancia que excluye formalmente apropiaciones adicionales en el presupuesto nacional, porque al hacerlo se establece una doble financiación a cargo de la Nación y, de paso, el desconocimiento de la prohibición del referido párrafo del artículo 21 de la ley 60 de 1993, orgánica de la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales.

- Con todo, es necesario establecer, si el hecho de que los gastos previstos por el proyecto de ley objetado se hubieran ordenado como apropiaciones cofinanciadas, encaja dentro de la excepción del párrafo del art. 21, a la prohibición de que no puede haber doble asignación presupuestal con recursos de la Nación para llevar a cabo la ejecución de obras que son de responsabilidad de las entidades territoriales.

Esta Corte en la sentencia C-685/963 se refirió al sistema de la cofinanciación, en los siguientes términos:

“Ese instrumento permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos⁴. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP

art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.

La cofinanciación, según la idea que aparece expuesta en la aludida sentencia, es una forma de compartir un gasto entre dos o más organismos y financiar una actividad u obra pública, en áreas que son de competencia concurrente de dichos organismos.

Como se expresó antes, el párrafo del artículo 21 de la ley 60 de 1993, prohíbe a la Nación concurrir al financiamiento de obras y actividades de las entidades territoriales, cuya ejecución es responsabilidad de estas y, por ende, su financiamiento debe llevarse a cabo con cargo a los recursos del situado fiscal o de las participaciones.

No obstante, la mencionada prohibición admite excepciones, según el mismo párrafo, en el sentido de que se puedan autorizar “.....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”.

La cofinanciación tiene el carácter de inversión complementaria, porque en virtud del decreto 2132 de 1992 su asignación o transferencia está condicionada a la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales.

Ahora, según la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, sólo se pueden apropiar recursos de cofinanciación para proyectos específicos, debidamente registrados en el Banco Nacional de programas y proyectos y evaluados y aprobados por los organismos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación (D. 111/96, arts. 68 y 69).

Pero, además, la apropiación de recursos para estos fines no se materializa como una transferencia en favor de la entidad territorial cofinanciada, sino que tales apropiaciones se hacen a favor de los Fondos de Cofinanciación, que hacen parte del sistema nacional de cofinanciación, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que serán objeto de cofinanciación debidamente clasificadas por programas. (D. 2132/92, art. 26-7). El referido

sistema está conformado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión social -FIS-, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión rural -DRIN- y por el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana (Decreto 2132 de 1992, art. 24).

Con fundamento en lo expresado se puede concluir, que ni técnica ni jurídicamente es viable el proyecto objetado con el que se incorporan apropiaciones presupuestales para cofinanciar obras de programas de alcance social entre la Nación y el Municipio de Tenerife, porque mediante ese procedimiento se estarían obviando las exigencias previas que consagra el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, al cual debe someterse la actividad del Congreso en materia presupuestal.

En resumen, el gasto que decretan los literales c) y d) del artículo segundo del proyecto sub examine y a los cuales se les asignan recursos por el artículo tercero ídem, desconoce tanto la Ley 60 de 1963 como el Decreto 111 de 1996, lo cual tiene el significado de una violación constitucional, por tratarse de normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la actividad legislativa, según los términos de los artículos 151 y 341 inciso 3 de la Constitución Política.

2.2.4. Finalmente analiza la Corte la objeción contra el literal b) del artículo 2 y el inciso segundo del artículo 3 del proyecto de ley sub examine, en cuanto ordena llevar a cabo la restauración de la Iglesia de Tenerife.

La Iglesia Colonial de Tenerife es reconocida como una obra que forma parte del patrimonio histórico y cultural. Por lo tanto, no se la puede señalar simplemente como un bien particular de la Iglesia Católica. En estas condiciones, es posible, que acorde con la política legislativa en materia de protección y conservación del patrimonio histórico cultural, en desarrollo de los arts. 7 y 8 constitucionales, se puedan apropiar recursos de la Nación con dicho propósito.

No es procedente, en consecuencia, admitir que el referido gasto constituya un auxilio prohibido por el art. 355 de la Constitución.

Con la aludida disposición del proyecto no se atenta contra el derecho a la igualdad, porque, como se dijo antes, la causa del gasto que se dispone por el proyecto no radica en que se trate de un templo de la Iglesia Católica sino en el valor histórico y cultural del referido templo. Tampoco se atenta contra la libertad de cultos, sencillamente, porque con la

autorización del gasto no se esta promoviendo por el Estado que se profese una determinada religión o que se practique un culto específico.

Bajo la perspectiva analizada, no es válida la objeción formulada, pero si lo es por las razones mencionadas anteriormente.

3. En conclusión, son fundadas las objeciones hechas por el Gobierno al Proyecto de ley No. 183/97 Senado - 7796/9 Cámara y, en tal virtud, se declararán inexecutable los arts. 2 y 3 de dicho proyecto.

VII. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 2o. y 3o. del Proyecto de Ley No. 77/96 Cámara y No. 183/97 Senado, “Por la cual la Nación impulsa el desarrollo del Municipio de Tenerife en el Departamento del Magdalena con motivo de la conmemoración de los 450 años de existencia, rinde homenaje a su fundador y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar obras de infraestructura en esa región del país”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Señor Presidente de la República y al Señor Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-360/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Ver sentencia C-490/94, entre otras

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Ver al respecto, por ejemplo, Tim Campbell et al. Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management. World Bank, Regional Studies Program, 1991, pp 46 y ss.