

## Sentencia C-859/01

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-No imposición al Gobierno de incorporación en el Presupuesto General/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes/GASTO PUBLICO-Ordenación por legislador/GASTO PUBLICO-Libertad del ejecutivo de incorporación al presupuesto General/GASTO PUBLICO-No imposición al Ejecutivo de inclusión en ley anual de presupuesto

La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias. Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable.

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-No financiación con cargo al Presupuesto General de obras y programas de entes territoriales

GASTO PUBLICO-Disposición por legislador de participación de la Nación en funciones de entes territoriales

La jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

GASTO PUBLICO-Iniciativa legislativa para cofinanciar obra de desarrollo municipal

SISTEMA DE COFINANCIACION-Registro y aprobación/FONDOS DE COFINANCIACION-Apropiación de recursos

GASTO PUBLICO-Exigencias de aprobación de iniciativas para cofinanciar proyectos de entes territoriales

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para ordenar cofinanciar obras y programas municipales

LEY DE HONORES-Límites a ejercicio de atribución

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE HONORES-Orden al Ejecutivo de inclusión de partida en el presupuesto de gastos del Ministerio

GASTO PUBLICO-Prohibición de imponer al Ejecutivo incorporación en proyecto anual de presupuesto

GASTO PUBLICO-Iniciativa del Gobierno en destino de partida presupuestal para cofinanciar obras municipales

Referencia: expediente O.P. 051

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 211 de 1999 - Senado de la República - 300 de 2000 - Cámara de Representantes - "Por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de la muerte de Juan de Dios Uribe y se autorizan unos gastos de inversión para obras de capital importancia en el colegio que lleva su nombre".

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C, agosto quince (15) de dos mil uno (2001)

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Mario Uribe Escobar, remitió a esta

Corporación, con el oficio de fecha julio 10 de año en curso, el proyecto de ley de la referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República, por motivos 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 términos del artículo 167 de la Carta Política y 32 del Decreto 2067 de 1961.

## I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

“Por la cual la Nación se asocia al centenario de la muerte de Juan de Dios Uribe y se autorizan unos gastos de inversión para obras de capital importancia en el colegio que lleva su nombre”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO. La República de Colombia honra y exalta la memoria del eximio periodista, comediógrafo, cuentista y orador JUAN DE DIOS URIBE, en el centenario de su muerte que se cumplirá el 10 de enero del año 2000, y hace un reconocimiento al Liceo Nacional que ostenta su nombre, en la ciudad de Andes, Departamento de Antioquia.

ARTICULO SEGUNDO. El Gobierno Nacional publicará un libro, con una semblanza biográfica, una antología de la obra comediógrafa, cuentista y poética y un estudio del aporte de JUAN DE DIOS URIBE a la literatura y la cultura nacionales.

PARÁGRAFO. La dirección y ejecución de lo ordenado en este artículo estará a cargo del Ministerio de Educación, con la asesoría de la Academia Colombiana de Historia.

ARTICULO TERCERO. Por cuenta de la Presidencia de la República se colocará una placa conmemorativa en el parque principal del municipio de Andes.

ARTICULO CUARTO. El Gobierno Nacional procederá a incluir en el presupuesto de gastos del Ministerio de Educación una partida no inferior a trescientos millones de pesos (\$300.000.000.00) para financiar obras nuevas de reconstrucción y reparación en el Liceo Nacional JUAN DE DIOS URIBE.

ARTICULO SEXTO. Esta ley rige desde la fecha de su promulgación.

## II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

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

\* El 16 de diciembre de 1999, fue presentado ante el Senado de la República por los Congresistas Mario Uribe Escobar, William Vélez Mesa y Rubén Darío Quintero Villada (folios 1 y 2)

\* La iniciativa fue debatida y aprobada en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el 13 de abril de 2000 (folio 5 revés) y por la plenaria de esa Corporación el 6 de junio del mismo año (folio 8 revés)

\* Por su parte, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, debatió y aprobó el proyecto el día 27 de septiembre de 2000 (folio 14), mientras la plenaria de esta corporación adelantó el mismo trámite el día 15 de diciembre de 2000 (folio 30)

\* El proyecto de ley fue remitido por el Presidente del Senado al Presidente de la República, quien lo recibió el 26 de diciembre de 2000 (folio 22) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 4 de enero del presente año (folios 39 a 35), formulando objeciones de inconstitucionalidad.

\* En el Congreso de la República las células legislativas integraron una Comisión Accidental cuyo informe que fue aprobado por la plenaria del Senado el 14 de junio de 2001 (folio 40 revés) y por la plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de junio de 2001 (folio 76), 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.

### III. OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Las objeciones de inconstitucionalidad se contraen a estos aspectos:

El proyecto no puede ir en contravía del principio de subsidiaridad establecido en el artículo 288 Superior, según el cual el municipio está en la obligación de cumplir con sus funciones con los recursos que le han sido asignados para ello, y solamente en el evento en el cual se pruebe su incapacidad para realizarlos, interviene la Nación de manera subsidiaria, y no antes de ello, como se pretende en el artículo 5° del proyecto.

- Violación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política

De conformidad con los artículos 356 y 357 de la Carta, la Ley 60 de 1993 distribuyó las órbitas de competencia entre la Nación y las entidades territoriales estableciendo en materia de financiación los gastos que a cada una le corresponde y las áreas en las cuales serán invertidos.

El artículo 21 del citado ordenamiento legal, establece que las participaciones a que se refiere el artículo 357 Fundamental, se destinarán a actividades como la inversión en construcción, ampliación, remodelación y dotación de establecimientos de educación formal y no formal. Así mismo, el párrafo de la citada disposición consagra la prohibición para la Nación de incluir apropiaciones para ser transferidas con el fin de financiar os mismos proyectos que son del resorte exclusivo de los municipios.

Los artículos 4° y 5° del proyecto en cuestión, vulneran estas preceptivas al establecer que la Nación participará en la financiación de una obra de infraestructura para el municipio de

Andes, apropiando para el efecto partidas en el presupuesto general de la Nación.

-Violación del artículo 151 de la Constitución Política

El artículo 4° del proyecto cuando ordena al Gobierno la inclusión de una partida en el presupuesto de gastos del Ministerio de Educación, con el fin de financiar las obras de reconstrucción y reparación del Liceo Nacional JUAN DE DIOS URIBE, desconoce el artículo 151 Superior, porque no puede el Congreso a través de una ley ordinaria y de manera unilateral autorizar al Gobierno en este sentido, pues según la ley orgánica la incorporación de recursos en el presupuesto es un acto complejo en el que intervienen el Ejecutivo y el Legislativo. Lo mismo sucede con el artículo 2° del mismo proyecto.

#### IV . INSISTENCIA DE LAS CÁMARAS

Con el objeto de resolver sobre las objeciones presidenciales, las Cámaras Legislativas integraron Comisiones Accidentales que luego del correspondiente análisis decidieron insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, con fundamento en las siguientes razones:

No es fundada la primera objeción relacionada con el quebrantamiento del artículo 288 de la Constitución, puesto que se fundamenta en una interpretación equivocada del principio de subsidiariedad el cual no tiene como destinatario al legislador sino que constituye una pauta de comportamiento dirigida a moldear la acción administrativa en los eventos de asignación compartida de servicios y funciones entre distintos niveles territoriales.

El carácter subsidiario de una acción administrativa no significa que dicha acción esté excluida para el que la lleva a cabo, sino que está ordenada para cubrir el defecto o insuficiencia de la otra. La subsidiariedad es un mandato de acción positiva a la Nación y a las entidades territoriales para actuar en apoyo de los otros cuandoquiera que haya insuficiencia en la prestación del servicio por parte de los demás órdenes territoriales.

Ni de la distribución constitucional de competencias ni de la asignación de competencias de la ley 60 de 1993, para llevar a cabo ciertos servicios como la educación y la salud, se deriva una naturaleza eminentemente municipal de las tres obras decretadas en el proyecto

objetado.

La autorización de una partida del presupuesto nacional destinada a mejorar las instalaciones locativas de un plantel educacional de un apartado municipio no representa la más mínima alteración de la distribución esencial en la prestación de los servicios públicos de la ley orgánica, ni menos aún la Nación está invadiendo las órbitas autónomas o descentralizadas otorgadas por la Constitución y la ley a favor de la entidad fundamental del orden territorial. Esta partida a favor del plantel beneficiado, no expropia al referido municipio en sus ámbitos de acción sobre el servicio educativo que la ley le ha entregado.

Ello es así por cuanto el modelo territorial adoptado en la Carta de 1991 no establece asignaciones competenciales dirigidas a los niveles territoriales, excepto unas cuantas que pone en manos de los municipios. Todo lo demás queda en la órbita de libertad del legislador. Es decir, que nuestra constitución no permite hablar, en rigor, de competencias propias de las entidades territoriales. Luego es falso que el principio de subsidiariedad imponga al legislador unas órbitas de servicios municipales por su intrínseca naturaleza y también lo es que en tales servicios naturalmente municipales no pueda colaborar o coadyuvar la Nación en su mejoramiento o financiación.

En suma, no existe un orden material objetivo de rango constitucional que imponga la naturaleza exclusivamente municipal de la función de construcción y mejoramiento de planteles educativos de primaria y secundaria y que excluya a la Nación de esa manifestación del Estado Bienestar. Es la sola decisión política del legislador - y solo ella-, la que puede determinar si una competencia o un servicio público dado son de responsabilidad nacional, departamental o municipal.

Lo que violaría la Constitución sería una asignación de competencias o una acción administrativa que vaciara totalmente las funciones del municipio o se interpusiera u obstaculizara las mismas. Por ello no es contraria a la Constitución la autorización de una partida nacional a favor de un plantel escolar por cuanto se trata de una decisión eventual sin vocación de permanencia, lo cual no equivale a una decisión de transferir un servicio o una función en forma definitiva. Se trata de una decisión financiera excepcional de apoyo a un municipio en razón de una efemérides y a título de cofinanciación.

Ningún principio excluye la potestad de la nación y el departamento respectivo para brindar

sus aportes de naturaleza económica mediante partidas de cofinanciación a las obras que el municipio emprenda o los servicios que lleve a cabo. Y tampoco excluye que la Nación o el respectivo departamento coadyuven mediante apoyo financiero o crediticio en el mejoramiento de los niveles de bienestar de los ciudadanos de los municipios. Aquí la intervención de la Nación no suplanta a la autoridad ejecutora municipal de la obra o programa, sólo la subvenciona con recursos de capital, recursos de crédito u otros subsidios financieros.

La transferencia de recursos del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación son instrumentos de descentralización por los cuales se colocan recursos en manos de las entidades territoriales para que éstas, dentro de su autonomía, los apliquen y distribuyan en obras y servicios que levantan a cabo por su cuenta y riesgo. Lo que el cuestionado proyecto establece son gastos de la Nación para adelantar obras que serán realizadas o ejecutadas por la Nación misma o por el sistema de cofinanciación.

Las normas sobre transferencias y participación en los ingresos corrientes imponen unas reglas de descentralización financiera mínima, son el mínimo de aportes que la norma fundamental obliga a compartir con los entes territoriales. Desde luego, cumplido este mínimo el Estado puede concurrir con otros recursos no ordinarios a mejorar los niveles de prestación del servicio público sin importar que haya sido asumido en algunas fases por el ente municipal.

Bajo lo anterior, no puede ser admisible que la incapacidad económica evidente de un municipio para adelantar una obra sea el requisito insustituible para que la Nación pueda concurrir a la financiación de la misma. Derivar esta regla de la Constitución es una conclusión abusiva y artificiosa. Ella implicaría una camisa de fuerza sobre la libertad de inversión de la Nación a través del territorio nacional y equivaldría a formular una regla según la cual la Nación sólo puede financiar obras educativas en municipios insolventes.

Si en gracia de discusión se aceptara la tesis del Gobierno sobre el significado del principio de subsidiariedad no prosperaría la objeción ya que se da por sentado que el municipio de Andes tiene plena capacidad para llevar a cabo todas las mejoras necesarias en los planteles

educativos de su territorio. Los supuestos de la objeción no están demostrados, ya que no se ha establecido que el Liceo Juan de Dios Uribe es una institución cuya financiación ha sido asumida por el fisco municipal; por ello, corresponde al Gobierno la carga de la prueba de que el municipio de Andes goza de plena capacidad económica para adelantar las obras objetadas, de tal modo que las medidas censuradas constituyen una intromisión perturbadora en la inversión educativa del citado municipio.

De lo previsto en los artículos 356 y 357 Superiores se deriva, entonces, una absoluta prohibición para la Nación de adelantar obras o programas de mejoramiento de la población en aquellas áreas sociales cuya responsabilidad básica se ha entregado a los departamentos y municipios para ser cubiertas mediante recursos del situado fiscal o de la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

El reparto de competencias autorizado por la carta no puede ser tan rígido que le impida a la Nación adoptar acciones de evidente beneficio social. La distribución de competencias no puede entenderse como regulación frustrante de los fines esenciales del Estado, sobre todo cuando en el proyecto objetado la obra de beneficio educativo no vacía de competencia la esfera municipal de servicios ni le impide al ente municipal adelantar sus competencias.

La violación del párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, supone que contiene una prohibición absoluta ignorando que allí se admite expresamente que la Nación puede subvencionar con partidas adicionales obras y programas que según el sistema de transferencias deben desarrollar directamente los municipios. El artículo 5° se coloca con rigurosa precisión dentro de este supuesto de hecho por cuanto alude a partidas destinadas a la cofinanciación de una obra municipal, con lo cual queda legitimada la partida educativa aportada por la Nación al municipio de Andes.

La medida consagrada en el artículo 5° objetado no constituye una acción económica unilateral y redundante de la Nación, que se superpone a los programas desarrollados en aplicación de las competencias autónomas de los municipios. Se trata de una autorización para que el Gobierno, mediante un acuerdo concertado con el municipio de Andes coadyuve financieramente en la realización de obras de mantenimiento y ampliación del citado plantel educativo.

El lenguaje que utiliza el proyecto de ley que se objeta no deja dudas sobre la naturaleza de

recurso de cofinanciación de las partidas decretadas, por cuanto al prescribir “autorizase al Gobierno Nacional”, excluye la idea de una orden o imposición unilateral. Igualmente, dicha autorización se extiende para “participar” o tomar parte con el municipio en la ejecución de las obras, lo cual excluye toda idea de intromisión o suplantación de las competencias del municipio. Finalmente, se dice que la participación se hará “mediante cofinanciación”, quedando identificado el medio que será utilizado por la Nación para brindarle apoyo al municipio beneficiario de la partida que se autoriza.

La simple lectura del artículo 39 del Decreto 111 de 1996 -compilador de las normas orgánicas del presupuesto-, demuestra que no existe contradicción entre las obras y partidas decretadas con sus preceptivas, toda vez que allí se autoriza expresamente la inclusión de las partidas de cofinanciación en el proyecto de ley anual de presupuesto, despejando toda duda sobre posible doble financiación ilegal de la partida para infraestructura escolar decretada en el proyecto objetado. Se deduce también de la citada norma orgánica que la efectiva apropiación en el presupuesto anual de la Nación de la partida objetada es un acto jurídico distinto y posterior a la autorización de dicho gasto, que depende exclusivamente de la voluntad del Gobierno quien lo incluirá de conformidad con la disposición de recursos, de modo que no constituye una orden imperativa al Ejecutivo en materia de gasto público.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, mediante concepto de fecha 30 de julio de 2001, considera que son INFUNDADAS las objeciones presidenciales con respecto a los artículos 2º y 3º y FUNDADAS las objeciones del Ejecutivo respecto de los artículos 4º y 5º del proyecto de ley bajo revisión.

Expresa que en materia de gasto público, la Constitución Política de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa. Esta competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política).

Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).

Las leyes que crean 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. En este sentido, las leyes que autorizan gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Esto significa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos

por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno,

quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-.

En consecuencia, el Ejecutivo es el órgano constitucionalmente habilitado 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 la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior.

Acorde con los artículos 154 y 341 de la Constitución, el Gobierno es competente para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, debiendo someter el proyecto respectivo al concepto del Consejo Nacional de Planeación, para luego presentarlo al estudio y aprobación del Congreso de la República dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial.

inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno

a ejecutar un determinado gasto.

Con respecto a los artículos 4º y 5º del Proyecto de Ley 211 de 1999- Senado, 300 de 2000- Cámara, debe analizarse si la inversión señalada en el artículo 4º del proyecto de ley parcialmente objetado, se ajusta a los criterios anteriormente expuestos. Para el efecto, deben ponderarse las tres sub-reglas que la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha fijado para

resolver el problema jurídico que plantean las objeciones presidenciales de

la referencia, a saber: la ley que decreta el gasto público no puede ser de carácter imperativo, no puede ser contraria a la ley del Plan Nacional de Inversiones, debe ser complementaria a ésta y no puede ser contraria a la ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales.

En cuanto lo primero, se observa que en la redacción del texto del artículo 4º objetado, el verbo rector empleado en él es “procederá” el cual es de carácter imperativo, es decir, en el precepto se le da una orden imperativa al Gobierno Nacional para que asigne unos recursos que permitan la ejecución de la obra pública señalada en el mismo artículo. En ese orden, el proyecto, efectivamente, no establece una simple autorización para un gasto, sino que ordena un gasto público y coloca al Gobierno en la obligación de cumplir dicho mandato mediante la incorporación, en el presupuesto de gastos del Ministerio de Educación, de una partida no inferior a trescientos millones de pesos (\$300.000.000). Por consiguiente, concluye este Despacho que el artículo 4º del proyecto objetado, por este aspecto, resulta inexecutable y, en consecuencia, fundada la objeción presidencial.

Respecto de la segunda sub-regla, si bien es cierto que el artículo 341 de la Carta Política señala con claridad la prevalencia de la ley del plan sobre las otras leyes, también es cierto que el Congreso puede decretar una inversión que no se encuentre en éste, pero esa inversión, conforme a la jurisprudencia constitucional, interprete auténtico de la Carta, debe ser compatible con el plan, lo cual tiene una dimensión cualitativa y cuantitativa. Lo anterior significa que la inversión decretada por el Congreso Nacional que no se encuentre en el plan de desarrollo, no sólo no puede contradecir sus orientaciones sino que debe encontrar algún

sustento en las opciones políticas planteadas en él. Además, la nueva inversión no puede ser de tal magnitud que modifique las prioridades definidas en el plan ( Cfr. Corte Constitucional, sentencia 324 de 1997). Y conforme a lo previsto en el inciso final del artículo 341, cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el plan de desarrollo, requiere el visto bueno del Gobierno para decretarlas.

En el presente caso se considera que no existe el parámetro legal para efectuar la comparación que fija esta sub- regla, teniendo en cuenta que en la actualidad no se cuenta con un plan nacional de desarrollo, por cuanto la Corte Constitucional, mediante sentencia C-557 de 2000, declaró inexecutable, por vicios de forma, la Ley 508 de 1999, mediante la cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002.

En relación con la tercera sub-regla, se tiene que La Ley 60 de 1993, ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y señala los servicios que corresponde cumplir a los municipios, a los departamentos y a la Nación. Las disposiciones de esta ley, son el referente normativo que ha de tenerse en cuenta para verificar si las obras, como la señalada en el artículo 4º objetado, resultan contrarias a la Constitución, por desconocimiento de lo expuesto en la ley orgánica.

En este sentido, es necesario analizar los artículos 2 y 5 de la ley en cita, que señalan las competencias de los municipios y de la Nación, en materia social, para determinar si de alguna forma la obra enunciada en el artículo 4º es contraria a éstos. Igualmente, el artículo 21 de esta ley, establece, conforme a lo dispuesto en el artículo 357 superior, las actividades en las que se deben invertir los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, y en el párrafo de este precepto se prohíbe incluir en el presupuesto general de la nación apropiaciones para los mismos fines que se señalan en él.

Entre las actividades señaladas en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, se tienen, entre otras materias, las siguientes que hacen mención expresa a las obras de que trata la norma objetada, así: en educación: la construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y

no formal (numeral 1).

En consecuencia, la reconstrucción y reparación del LICEO NACIONAL JUAN DE DIOS URIBE, encuadraría dentro de este ítem y, por tanto, no se puede efectuar con partidas del presupuesto nacional como lo estipula el artículo 4º objetado, pues desconoce la prohibición expresa que sobre el particular contiene el parágrafo del artículo 21, dado que la Nación no puede reasumir competencias que son exclusivas del municipio.

Dentro de este contexto, ha de concluirse, entonces, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 288 y 339 de la Constitución y el 21 de la Ley 60 de 1993, norma orgánica prevalente sobre las demás leyes, no es posible financiar con cargo al presupuesto general de la Nación la obra enunciada en la norma objetada, artículo 4º, la cual corresponde ejecutar al municipio de Andes (Antioquia), con los recursos que recibe por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación.

En sentencia C-685 de 1996, la Corte Constitucional se refirió al sistema de cofinanciación manifestando que es un instrumento que encuentra su sustento constitucional en los artículos 1º y 288 de la Constitución y que permite que existan transferencias financieras del Gobierno Central a las entidades territoriales que no son obligatorias ni automáticas como si lo son las contenidas en los artículos 156 y 157 de la Carta, y que, por tanto, pueden ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley.

En los mismos términos, esa Corporación afirma que la cofinanciación tiene el carácter de inversión complementaria, porque su asignación está condicionada a la concurrencia de los recursos que aporten las entidades territoriales, y en ese orden, 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 (Decreto 111 de 1996, artículos 68 y 69).

El Procurador General de la Nación encuentra que ninguna de estas condiciones las cumple el proyecto de ley objetado, pues del expediente legislativo no se observa que el Congreso hubiese parado mientes sobre los mismos. Igualmente, el Ministerio Público disiente de la afirmación del Congreso de la República, consistente en que al Gobierno Nacional le correspondía la carga de la prueba de demostrar que el municipio de Andes (Antioquia), sí

tiene los recursos suficientes para sufragar la totalidad de los gastos por concepto de la obra materia del proyecto, para afirmar que no era necesaria la participación de la Nación por medio del sistema de cofinanciación.

Lo anterior, por cuanto para el Despacho es claro que la actividad del Congreso debe someterse a las exigencias presupuestales contenidas en la Ley 60 de 1993 y en el Decreto 111 de 1996 (normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la actividad legislativa), y para dar curso a un proyecto como el objetado, se requiere que existan los elementos probatorios suficientes para comprometer a la Nación en un esfuerzo fiscal como el que implica el mecanismo de la cofinanciación, es decir, en el debate legislativo debe aparecer el material suficiente que lleve al legislador a la firme convicción que tanto la obra que se va a realizar es prioritaria para la satisfacción de las necesidades del correspondiente ente territorial y que los recursos de éste no son suficientes para su atención. En este sentido ni técnica ni jurídicamente es viable el proyecto objetado, en el que se ordenan apropiaciones presupuestales para cofinanciar la obra de reconstrucción y remodelación del Liceo Nacional Juan de Dios Uribe, argumento éste que se suma a los expuestos, para que se declare la transgresión por parte de los artículos 4º y 5º del proyecto objetado de los artículos 151 y 341 inciso tercero de la Carta Política.

Por lo que hace a los artículos 2º y 3º del Proyecto de Ley, debe tenerse en cuenta que ni la publicación del libro, ni la colocación de la placa conmemorativa en homenaje a JUAN DE DIOS URIBE, tienen la aptitud para modificar la Ley de Apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni constituyen una orden para que el Gobierno realice traslados presupuestales con el mismo fin, el Despacho considera que dichas normas se ajustan a la Carta Política. Por todo lo anterior, resulta evidente que las objeciones presidenciales formuladas en relación con los artículos 2º y 3º del proyecto de ley no están llamadas a prosperar.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

## 2. Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

De conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con seis días para devolver con objeciones el proyecto de ley, toda vez que esta iniciativa no consta de más de veinte artículos.

El Presidente de la República actuó dentro del plazo establecido en la mencionada disposición, toda vez que recibió el proyecto el día 26 de diciembre de 2000 y lo devolvió al Congreso el 4 de enero del año en curso para segundo debate en los términos del artículo 167 del Ordenamiento Superior, según constancia que aparece en el expediente (folio 39).

Por su parte, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarias del Senado y Cámara, los días 14 y 19 de junio del 2001, respectivamente.

### 1. Lo que se debate

Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, porque en su criterio el Ejecutivo hace una interpretación equivocada de los citados preceptos superiores y de las normas orgánicas sobre distribución de competencias, que en su parecer no excluyen la participación de la Nación en la realización de obras del nivel local por medio de la cofinanciación, sino que, por el contrario, permiten que exista concurrencia de esfuerzos con los entes territoriales que en ningún caso tienen exclusivamente a su cargo el ejercicio de competencias en lo relacionado con la ejecución de obras de desarrollo municipal. Por ello, el Gobierno debe demostrar que el ente territorial cuenta con recursos presupuestales propios para adelantar determinada obra, aspecto que no fue determinado en el caso del municipio de Andes.

Según el Procurador General de la Nación, en el expediente legislativo no está acreditada la incapacidad del municipio de Andes para la ejecución de las obras civiles de adecuación del

Liceo Nacional Juan de Dios Uribe el municipio de Andes; tampoco está demostrado que se trata de una medida prioritaria para la satisfacción de las necesidades del ente territorial y además se le imparte una orden imperativa al Gobierno para que incluya la partida correspondiente en el presupuesto, todo lo cual pone en evidencia la inconstitucionalidad del mecanismo de la cofinanciación previsto en el proyecto de ley objetado.

Con el objeto de decidir de fondo sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley en referencia, corresponde a la Corte determinar si el Congreso de la República puede autorizar al Gobierno Nacional para participar mediante cofinanciación con el municipio de Andes en el cumplimiento de las obras de reconstrucción y reparación del Liceo Nacional Juan de Dios Uribe, ubicado en este ente territorial, ordenando para estos efectos la inclusión de una partida presupuestal en el presupuesto de gastos del Ministerio de Educación Nacional.

4. Competencia del Congreso de la República para ordenar la cofinanciación de obras y programas en el orden municipal

Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias (Ley 60 de 1993).<sup>1</sup>

Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable.<sup>2</sup>

Así mismo, se ha considerado que aún existiendo ese título jurídico para su posterior inclusión en la ley de presupuesto, el gasto que apruebe el Congreso de la República no

puede consistir en la financiación con cargo al presupuesto general de la Nación de obras y programas que son del resorte de los entes territoriales de acuerdo con lo establecido en la Ley 60 de 1993 - Ley Orgánica de distribución de recursos y competencias de que tratan los artículos 288, 356 y 357 Superiores-, toda vez que se generaría una indebida duplicidad de esfuerzos económicos que atentaría contra la estabilidad económica y violaría los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial que consagra el Ordenamiento Superior.

Con todo, la jurisprudencia<sup>3</sup> admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestadas para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental.<sup>4</sup>

Pero según la jurisprudencia de esta Corporación<sup>5</sup> no basta que la iniciativa legislativa de gasto público esté dirigida a cofinanciar determinada obra de desarrollo municipal, porque dado el carácter complementario de este mecanismo su aplicación está condicionada a la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales (Decreto 2132 de 1992) y al cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, compilada en el Decreto 111 de 1996, cuyos artículos 68 y 69 disponen que 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.

De modo que la apropiación de recursos para estos fines no se materializa como una transferencia en favor de la entidad territorial cofinanciada, sino que debe hacerse en favor de los Fondos de Cofinanciación que forman parte del sistema nacional de cofinanciación y

teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que serán objeto de cofinanciación debidamente clasificadas por programas. (D. 2132/92, art. 26-7). 6

Finalmente, en lo que concierne a la posibilidad de aprobar iniciativas de gasto público orientadas a cofinanciar proyectos y programas de los entes territoriales, en particular gastos en los municipios, la Corte ha expresado que el proyecto correspondiente debe cumplir con todas las exigencias señaladas en la Constitución para que se convierta en Ley de la República, especialmente que la medida aprobada comporte una autorización al Ejecutivo para incluir en el presupuesto las partidas correspondientes y que tal determinación cuente con la iniciativa o anuencia del Gobierno en la forma como lo preceptúa el inciso segundo del canon 154 de la Carta Política, en concordancia con el artículo 150-9 ibidem. De lo contrario, la correspondiente iniciativa estará viciada de inconstitucionalidad.<sup>7</sup>

#### 4. Examen de las objeciones

Antes de adelantar el examen material de las objeciones gubernamentales, la Corte cree conveniente manifestar que en virtud de lo establecido en el artículo 150-15 de la Carta Política, el Congreso de la República es competente para decretar honores de los ciudadanos que en distintas esferas del quehacer social han prestado valiosos servicios a la patria, como es el caso del periodista, comediógrafo, cuentista y orador Juan de Dios Uribe, cuya memoria pretende honrar el legislador en el centenario de su muerte según las voces del artículo 1° del proyecto de ley que se revisa.

Para esta Corporación la atribución que se comenta -cuyo origen data de la anterior normatividad superior<sup>8</sup>-, debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un

pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.<sup>9</sup>

Hechas estas precisiones, en el proyecto de ley que se revisa se advierte que la exaltación de la memoria de Juan de Dios Uribe -que por sí misma no envuelve problema alguno de constitucionalidad-, está acompañada de otras decisiones de como la publicación de un libro con la semblanza de la obra del citado personaje, la cual debe llevarse a cabo por el Gobierno con la dirección y ejecución del Ministerio de Educación, asesorado por la Academia Colombiana de Historia (artículo 2° del proyecto).

Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación.

Tampoco merece reproche de constitucionalidad la disposición contenida en el artículo tercero del proyecto sub examine, en virtud del cual por cuenta de la Presidencia de la República se colocará una placa conmemorativa en el parque principal del municipio de Andes, por cuanto se trata de un precepto que está conforme con la función presidencial de propender por la cumplida ejecución de la ley (Art. 189-11 de la C.P.) y con el carácter de la primera magistratura de la Nación que según las voces del canon 188 Superior simboliza la unidad nacional, uno de cuyos fundamentos es, precisamente, la cultura en sus diversas manifestaciones (art. 70 ibidem).

Sin embargo, no acontece lo mismo en relación el artículo cuarto del proyecto que se revisa, cuyas preceptivas resultan inconstitucionales por las siguientes razones:

Ciertamente, en el artículo cuarto del proyecto de ley que se examina se emplean las voces “procederá a incluir” para referirse a la citada partida, lo cual lejos de significar una autorización al Gobierno para que si a bien lo tiene, y conforme a lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>12</sup>, decida la incorporación de este gasto decretado por el Congreso en el proyecto anual del presupuesto general de la Nación, denota la imposición de un deber de estricto cumplimiento para el Ejecutivo, que no puede ser atendido sino a costa de transgredir los artículos 346 y 347 de la Carta Política <sup>13</sup>, que le confieren autonomía en esta materia.

Pero la razón fundamental por la cual la citada norma del proyecto de ley resulta afectada de inconstitucionalidad, estriba en que la decisión adoptada por el legislador de destinar una partida presupuestal para cofinanciar las citadas obras en el municipio de Andes no contó con la iniciativa del Gobierno Nacional tal como lo ordena el artículo 154 de la Carta Política, defecto éste que acarrea inevitablemente la inexecutable de la disposición bajo estudio.

En efecto, en el trámite del proyecto en estudio el Ejecutivo se opuso rotundamente a la aprobación de la medida contenida en el artículo 4° bajo análisis arguyendo “la difícil situación fiscal que enfrenta el país y la urgente necesidad de llevar a cabo un ajuste fiscal” y que “uno de los fenómenos que explica la expansión del gasto del Gobierno por encima de sus posibilidades reales de financiación está relacionado con la pérdida de su capacidad para determinar sus propias prioridades de gasto” (ver folios 21 a 24 del expediente), dejando de esta forma en claro que tal determinación no iba a contar con su iniciativa.

Conviene aclarar que cuando la norma bajo examen hace referencia al Liceo Nacional Juan de Dios Uribe, no quiere significar que se trata de una institución perteneciente al orden nacional, toda vez que ese centro educativo al ser creado mediante ordenanza departamental forma parte de la estructura de este nivel territorial.

Por los motivos expuestos, la Corte declarará fundada la objeción presidencial respecto del artículo 4° del proyecto de ley.

Ahora bien, en relación con el artículo 5° del proyecto no advierte la Corporación vicio alguno de inconstitucionalidad, pues tal como se expresó anteriormente el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en desarrollo del artículo 288 de la Carta Política, admite la posibilidad de que la Nación participe en el desarrollo de funciones que son del resorte de los entes territoriales, mediante la apropiación de recursos presupuestales destinados a cofinanciar obras y programas con el concurso económico de las autoridades del nivel local.

Tal es el caso de la norma que se examina, en la cual se autoriza al Gobierno para participar mediante cofinanciación con el municipio de Andes (Antioquia) en el cumplimiento de los programas y obras ordenadas a propósito del centenario del periodista, comediógrafo y cuentista Juan de Dios Uribe. Así, pues, como en lo referente a esta disposición no prospera el reproche del Ejecutivo, la Corte así lo declarará en la parte resolutive de este pronunciamiento.

## VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de los artículos 2°, 3° y 5° del proyecto de ley 211 de 1999 Senado, 300 de 2000 Cámara de Representantes.

Segundo. Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales en relación con el artículo 4° del proyecto de ley 211 de 1999 Senado, 300 de 2000 Cámara de Representantes.

Tercero. Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente del Congreso de la República, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En la sentencia C-017 de 1997, la Corte expresó que el diseño y construcción de obras como acueductos y alcantarillados, corresponde a una función asignada a los municipios en virtud de la ley orgánica que se ocupa de distribuir competencias y recursos públicos, la que además ha previsto la fuente que servirá a su financiación y, por consiguiente, ha prohibido, de manera general, que en el presupuesto de la nación se incluyan partidas adicionales. Dijo también que dado que en el caso bajo estudio se trataba de una función de orden municipal, la que, además, se dispuso al margen de los programas de cofinanciación, se aplica la regla general que prohíbe la doble financiación de una actividad municipal que de suyo ya se ve soportada en los ingresos corrientes de la nación. La Corte no descarta en esta jurisprudencia que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios, pero dentro

del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente. De lo contrario se fomentaría una autonomía parasitaria y demasiado costosa en términos fiscales ya que la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Recientemente en la Sentencia C-197 de 2001, la Corte reiteró estos planteamientos.

2 Según lo dicho en la Sentencia C-192 de 1997 la Constitución distingue diversos momentos en relación con los gastos públicos. De un lado, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Luego corresponde al Congreso aprobar o no las partidas, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno, momento en el cual la Carta le confiere la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes, salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo. Finalmente, durante la ejecución del presupuesto, corresponde al Gobierno y a las otras autoridades ordenadores del gasto, ejecutar, esto es, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el Congreso.

3 En la Sentencia C-197 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil se dijo: “La Corte destaca con especial énfasis, que en virtud de lo dispuesto por esta última parte del parágrafo del artículo 21, la Nación sí puede contribuir a financiar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también, funciones que según la Ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con la participación de recursos de los entes territoriales. Esta posibilidad no solo está claramente autorizada por la norma en comento, sino que desarrolla plenamente los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 superior, como bien lo afirma el Congreso. En efecto esta disposición de la Constitución, es del siguiente tenor: “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad. ”

4 La Corte ha justificado el mecanismo de la cofinanciación expresando que es un “instrumento que 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 recursos<sup>4</sup>. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1) En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288) Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principio y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”. Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 Cfr. Sentencia C-593 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell

6 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)

7 Cfr. Sentencia C-197 de 2001

8 Al comentar la Carta Política de 1886, José María Samper dijo sobre esta atribución: “No poco se ha abusado en Colombia, así por los Congresos como por los gobernantes, de la facultad que, más o menos constitucional, de decretar honores públicos para ciudadanos que, por buenos o malos motivos, se han hecho notables; y a tal punto ha llegado el abuso,

que bien han podido considerarse los honores hechos a unos, como deshonor para otros y aun para la patria. En nada ha de ser más prudente y mesurado el congreso que en el ejercicio de esta atribución de “decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria”; pues si de grandes se califican los servicios pequeños o de poca monta, y aun de grandes servicios los actos de alguna vida maléfica para la nación, los decretos de honores, lejos de ser premio y estímulo para la virtud, serán profundamente corruptores”. Comentario tomado de la obra “Derecho Público Interno”. Ed. TEMIS. 1982. Pág. 403

9 En Sentencia C-057 de 1993, la Corte expresó que las leyes de honores no pueden ser abstractas sino que deben referirse a personas en particular. Posteriormente, en Sentencia C-544 de 1996, señaló que la ley de honores produce efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Agregó que desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. De manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley. Finalmente, en Sentencia C-432 de 1998, precisó que No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquella.

10 La denominación que en el proyecto de ley que se revisa se le da a esta institución educativa es incorrecta, porque el colegio Juan de Dios Uribe fue creado por medio de la Ordenanza No. 33 del 30 de diciembre de 1968 de la Asamblea Departamental de Antioquia con el nombre de Liceo Departamental.

11 De conformidad con el artículo 2° de la Ley 60 de 1993, corresponde a los Municipios, en el sector educativo: “Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones

municipales en la financiación de los servicios educativos estatales. y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos”.

12 El artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone: “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”.

13 C.P. 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 la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

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.

C.P. Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.