Intervenciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia ante la Corte Constitucional



Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia julio-diciembre, 2023

EXPEDIENTE D0015232. CONCEPTO JURÍDICO DE LA ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA A LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA REVISIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 29, LITERAL G, DE LA LEY 1551 DE 2012

"POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS"

Bogotá, D.C., mayo 3 de 2023

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL

H. Magistrado(s)
Jorge Enrique Ibánez Najar
Atn, doctora MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E. S. D.

Referencia: EXPEDIENTE D0015232

Ruth Yamile Salcedo Younes

Académica correspondiente ponente

Honorable Magistrado:

Con el mayor gusto procedo a presentar, por su intermedio, a la Corte Constitucional el concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, relacionado con el tema de la referencia.

De la norma demandada

Se demanda en acción pública de inconstitucionalidad el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

G) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes. (Énfasis agregado).

Normas constitucionales vulneradas

Del texto de la demanda se puede extraer que estas son las normas constitucionales que el actor cita como violadas:

- Artículo 313, numeral 5º, que regula las facultades de los Concejos Municipales, entre ellas la correspondiente a dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir el presupuesto de rentas.
- Artículo 315, numeral 5°, que consagra las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, la de presentar al concejo municipal los proyectos de acuerdo sobre el plan de desarrollo y de presupuesto de rentas y gastos.
- Artículo 345, que proscribe realizar cualquier gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales

- o los Concejos Distritales o Municipales, al igual que transferir crédito alguno a objeto no previsto en el correspondiente presupuesto.
- 4. **Artículo 352**, que radica en la Ley Orgánica del Presupuesto la regulación de la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Concepto de violación

El actor presentó un único cargo contra la norma demanda, a pesar de señalar como violados varios cánones constitucionales (identificados en el punto anterior) centrando su argumentación en los principios democrático y de legalidad del gasto, e identificando el siguiente problema jurídico:

¿Las disposiciones que le permiten al Alcalde para aumentar, disminuir, modificar el presupuesto Municipal sin la necesidad de efectuar un correcto control político y estudio en el Concejo en los términos de la Constitución Política vulnera principios constitucionales como la representación popular, la división de poderes, y la delegación de funciones?

De la lectura de la demanda, se pueden extraer los siguientes soportes de la pretensión de inexequibilidad:

- 1. La norma demandada infringe el principio democrático, considerando que las "operaciones presupuestarias", tratándose de los territorios, deben ser aprobadas por los órganos de representación popular (Concejos Municipales y Asambleas Departamentales) y bajo la iniciativa de los alcaldes y gobernadores.¹
 - Como fundamento jurisprudencial, el actor citó las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-065 de 2021, C-442 de 2021, C-685 de 1996 y C-036 de 2023.
- 2. También se viola el principio de legalidad del gasto público, contenido en el artículo 345 constitucional, el cual prescribe que "... Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido

Sobre esta parte de la demanda, se anota que la misma carece de claridad, al referirse a posibles citas sin comillas y a normas que no es la que se demanda.

decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

La violación de esta norma se presenta porque se le atribuye al alcalde una competencia propia de los concejos municipales o distritales, considerando que la competencia para la aprobación del presupuesto de rentas y gastos está en cabeza de estos (se citan las sentencias C-170 de 2020 y C-441 de 2001 de la Corte Constitucional).

3. Lo anterior surge de la regulación que la propia Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 111 de 1996) establecen sobre el reparto de competencias relacionadas con el presupuesto nacional y el de las entidades territoriales, departamentales, municipales y/o distritales.

A nivel nacional, el Presupuesto General de la Nación, integrado por el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y por el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, es elaborado por el Gobierno Nacional, pero su aprobación es competencia exclusiva del Congreso de la República (artículos 150, numerales 3 y 11, 200 y 346 de la Constitución Nacional).

Este esquema se ve reflejado a nivel municipal, cuando se establece como competencia del alcalde la de presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos (artículo 315, numeral 5 Ib), y como competencias del Concejo municipal o distrital la de: "dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos" (artículo, numeral 50, artículo 313 Ib).

- Se anota en la demanda que, aunque los Concejos Municipales no pueden equipararse al Congreso de la República, sí gozan de la misma legitimidad democrática, dados los espacios de discusión y concertación en los que participan sus miembros. Por lo tanto, el alcalde, en materia presupuestal, no ejerce un poder autocrático.
- Las modificaciones al presupuesto se regulan de la siguiente manera: de un lado, el artículo 347 constitucional, permite adicionar,

por el mismo Congreso, rentas cuando los gastos resultan mayores en los presupuestos, y, de otro, se prevén ciertos eventos en los que el Ejecutivo (sin intervención del órgano de representación popular) puede efectuar las modificaciones: (i) para la reducción de apropiaciones presupuestales, (ii) el aplazamiento de apropiaciones presupuestales, (iii) la reducción del presupuesto de gastos de funcionamiento por reservas superiores al 2% del presupuesto del año anterior, (iv) la reducción de las apropiaciones de inversión por reservas superiores al 15%, y (v) en los eventos de fusión de órganos o traslado de funciones.²

Respecto a las modificaciones que implican una adición o incremento de las apropiaciones, a saber: (i) los traslados para aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto, y ii) la apertura de créditos adicionales para complementar apropiaciones insuficientes, ampliar los servicios existentes, y establecer nuevos servicios autorizados por la ley, la competencia también es exclusiva de las corporaciones de elección popular, previa iniciativa del Ejecutivo.³

6. Por último, la normativa identifica los únicos casos en los cuales el Ejecutivo puede efectuar modificaciones al presupuesto, aunque implique el incremento de las apropiaciones o la apertura de créditos adicionales. Estos son los eventos: (i) estados de excepción⁴, y (ii) en los casos de "excepcional urgencia" (para la incorporación de hasta el 1% de los ingresos corrientes de la nación para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación)⁵.

En apoyo de lo indicado se citaron las sentencia C-1249 de 2001 y C- 581 de 1997.

Estas modificaciones se regulan en los artículos 76,77, 78 y 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Estas modificaciones se regulan en los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del Decreto 111 de 1996.

⁴ Estas modificaciones se regulan en el artículo 84 del Decreto 111 de 1996.

Estas modificaciones se regulan en el artículo 87 del Decreto 111 de 1996.

Concepto de la academia colombiana de jurisprudencia

Entendimiento de la norma demanda

Para este propósito, es del caso volver a transcribir la norma, cuya parte demandada (artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, literal G):

Artículo 29. *Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994*, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

G) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes. (Énfasis agregado)

Esta disposición está incorporada en La Ley 1551 de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Consultando los antecedentes se la norma, se encontró sobre el Título en el que se encuentra lo siguiente: "En lo relacionado con las funciones de los alcaldes también se crean funciones específicas relacionadas con la prosperidad de su municipio, la seguridad ciudadana y la elaboración de presupuesto participativos".⁶

Del texto transcrito, se advierte este entendimiento:

1. La norma asigna funciones a los alcaldes.

⁶ Gaceta del Congreso 191, de 14 de abril de 2011.

- 2. Que son referidas al presupuesto municipal, y lo son en dos sentidos:
 - En relación con los ingresos, la facultad es la de incorporar los recursos que se hayan recibido por el municipio - tesoro nacional, correspondientes a estas fuentes:
 - Cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o
 - de cooperación internacional.
 - Y respecto a los egresos, la facultad que se asigna al alcalde y que se ejerce mediante decreto, es la de ejecución de los anteriores ingresos.
- 3. Se prevé, respecto a los ingresos antedichos, así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), que serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.
- Por último, se crea una obligación formal de reporte al Concejo Municipal, de los ingresos incorporados.

Bajo este entendimiento, surgen dos consideraciones previas:

Respecto a los ingresos, el verbo utilizado en la disposición es incorporar, cuyo significado (Diccionario de la Lengua Española) es: "1.tr. Unir una persona o una cosa a otra u otras para que haga un todo con ellas".

Por lo que, cabe concluir que la incorporación significa una adición al presupuesto.

Respecto a la ejecución de presupuesto (debe entenderse lo atinente a los gastos) la disposición faculta al alcalde para que, mediante decreto, regule la ejecución de estos ingresos.

Y luego, la misma norma, prevé que los ingresos cuya incorporación al presupuesto se autoriza (y los provenientes de los Fondos Territoriales de Seguridad) sean contratados y ejecutados conforme se prevé en el régimen presupuestal (sin que se aclare si este régimen es el del presupuesto aprobado por el Concejo Municipal o el que surge por el decreto del alcalde).

Análisis de la constitucionalidad de la norma demandada (Régimen general presupuestario)

Normativa aplicable

La Constitución Política se encarga del régimen presupuestal del Estado, tanto a nivel central como de los territorios, y en especial de las competencias de los diferentes órganos estatales referidos tanto a la propuesta, aprobación y ejecución del presupuesto.

Y ello, por cuanto el presupuesto constituye un acto político y jurídico de la mayor envergadura, considerando que el mismo debe reflejar los planes (nacionales o territoriales) de desarrollo, que fijan el derrotero económico público, en cualquiera de los niveles territoriales, por un período determinado.

Según James Stoner, el presupuesto es "un estado cuantitativo formal de los recursos asignados para las actividades proyectadas para plazos de tiempo estipulados".⁷

La misma Constitución se encarga de establecer el régimen normativo aplicable:

- En primer lugar, aplican las normas constitucionales (los artículos 345 y siguientes, que se incluyen bajo el acápite titulado Presupuesto del Libro XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública)
- 2. También aplican las disposiciones incorporadas en la Ley Orgánica del Presupuesto, el artículo 325 Ib dispone:

Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

J. STONER, R. FREEMAN y D. GILBERT, Administración, 6ª ed. (México: Editorial Prentice Hall, 1996), 625.

La Ley Orgánica del Presupuesto es la 111 de 1996, la cual contiene su estatuto orgánico. En la misma se contempla que: (i) "todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal" (artículo 1°) y que dicha ley, así como "su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto,...". En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto (artículo 2°).

Considerando el aspecto territorial, la Constitución consagra disposiciones específicas para el presupuesto, previendo para los territorios que "los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto" (artículo 353 lb).

De lo expuesto, y de cara a los cargos de la demanda, en materia de competencias atinentes al presupuesto territorial de los municipios y distritos, deben aplicarse las regulaciones constitucionales sobre el presupuesto nacional (en cuanto resulten aplicables) y sobre las competencias de los Concejos distritales o municipales, así como las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Competencias

Rigen las siguientes, según la normativa identificada en el punto anterior y la que enseguida se identifica:

1. La propuesta de presupuesto debe hacerse por el Gobierno ante el Congreso. Ello aplica para el presupuesto nacional y se regula en el artículo 346 CN así: "El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura."

A nivel municipal o distrital, la proposición normativa es del alcalde; ello, bajo la aplicación del artículo 353 ya transcrito y del artículo 315 Ib, que establece como atribución del alcalde: "5. Presentar oportuna-

mente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio".

2. La aprobación del presupuesto le corresponde al Congreso de la República, en virtud del artículo 349 CN que prescribe:

Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Lev Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

En el ámbito territorial, y también en virtud del artículo 353 constitucional, la aprobación del presupuesto distrital o municipal, corresponde al Concejo distrital o municipal. Esta facultad se regula expresamente en el artículo 313 constitucional, bajo este texto:

Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

[...] 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Modificación de los presupuestos

En torno a este asunto se evidencian las siguientes situaciones:

- Según el artículo 347 constitucional, cuando el presupuesto resulte desbalanceado (gastos mayores a los ingresos), se permite adelantar un proyecto de ley separado ante las mismas comisiones que estudian el presupuesto, para lograr los ingresos faltantes.
- Para tiempos de normalidad (no en estados de excepción), la Ley 111 de 1996, regula estas modificaciones (aplicables para el Gobierno Nacional, y –según lo explicado– para los territorios):
 - Referidas a reducción de partidas: (i) cuando se estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos, o

que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso, o resulten insuficientes, que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados, o que la coherencia macroeconómica así lo exija (artículo 76); (ii) respecto a gastos de funcionamiento, cuando las reservas constituidas superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior y (iii) de las apropiaciones de inversión, cuando las reservas excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior (artículo 78).

- b. Referidas al incremento de las apropiaciones: (i) si se requiere para complementar las insuficientes, ampliar los servicios o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno (quien debe presentar al Congreso el proyecto de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, caso en el cual en la ley o decreto respectivo se debe establecer de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (artículos 79, 80 y 81).
- c. En los eventos de fusión o traslados de funciones entre órganos del Estado, no se pueden aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda aprobadas por el Congreso (artículo 86).
- 3. En los estados de excepción, el Ejecutivo puede modificar el presupuesto sin necesidad de una ley (u ordenanza o acuerdo).

Lo anterior surge del artículo 345 constitucional (y de los artículos 83 y 84 de la Ley 111 de 1996). El artículo 345 establece:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Análisis del aparte demandado, frente a los textos constitucionales

Confrontada la norma demandada con los textos constitucionales que regulan las competencias referidas a los presupuestos territoriales (distritos y municipios), así como las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuestos sobre las modificaciones a los mismos, se extraen las siguientes conclusiones:

La violación del artículo 313 numeral 5º de la Constitución Nacional. 1 puesto que la norma demandada inviste al alcalde de facultades para dos propósitos: i) incorporar, esto es, adicionar el presupuesto del municipio con los recursos que se hayan recibido por el tesoro municipal, correspondientes a la cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, y de cooperación internacional; y ii) ejecutar los anteriores ingresos (y ello, a pesar que la misma norma prevé a renglón seguido, que estos ingresos, así como los correspondientes a seguridad ciudadana que provengan de los Fondos Territoriales de Seguridad, deben ser contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal).

De acuerdo con la norma constitucional indicada, la facultad del ejecutivo (en este caso del alcalde) es la de presentar los proyectos respectivos ante el concejo municipal, pero no la de incorporar ingresos y ordenar su ejecución a través de decretos.

De manera adicional, revisados los eventos en los cuales –a través de la Ley Orgánica del Presupuesto- se permite al Ejecutivo modificar las apropiaciones o los gastos presupuestales, no se advierte la aplicación de ninguno de estos supuestos en la norma demandada.

- La violación del artículo 313, numeral 5º Ib, puesto que, de acuerdo con este texto la facultad de la aprobación de los presupuestos territoriales (en cuanto a apropiaciones y a gastos), corresponde al Concejo Municipal y no al alcalde, y la norma demandada radica esta competencia en cabeza de este último.
- La violación del artículo 345 constitucional, que consagra el principio de legalidad del gasto, al prohibir que se realicen gastos que no aparecen en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República,

previsión que se hace extensiva a los presupuestos municipales, en virtud del artículo 353 constitucional, que ordena aplicar "las disposiciones establecidos del título XII Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, a las entidades territoriales", norma que también resulta violada, cuando no se cumplen las previsiones de competencias propias del alcalde y de los concejos municipales, como ocurre con la norma demandada.

En apoyo de las violaciones explicadas, se trae a colación la reciente Sentencia de la Corte Constitucional, la C-036 de 2023, de la cual se conoce el comunicado de prensa, que declaró la inexequibilidad de los numerales 5 del artículo 19 y 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 en los que se otorgó a las asambleas departamentales la facultad de delegar a los gobernadores, de forma temporal, las competencias de modificación del presupuesto departamental ("incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales, en ejecución de sus políticas, programas, subprogramas y proyectos establecidos en el Presupuesto de Rentas y Gastos"). Aparecen estos textos en la Sentencia:

Asimismo, la Sala destacó el rango y la relevancia constitucional del principio de legalidad del presupuesto que es aplicable en el ámbito territorial y que se deriva, principalmente, del artículo 345 de la Carta Política. Esta disposición superior establece que, en tiempos de normalidad institucional, solo podrán hacerse gastos públicos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos municipales, y prohíbe las transferencias a objetos no previstos en el respectivo presupuesto. Además, esta Corporación advirtió que el principio en mención también se deriva del artículo 347 superior que exige la aprobación mediante ley de la creación de nuevas rentas y contempla el reparto constitucional de competencias en materia presupuestal entre el Ejecutivo y las corporaciones públicas de elección popular.

En concreto, la Corte explicó que este principio constituye uno de los principales rasgos de los Estados democráticos, y exige que la aprobación del presupuesto y de las modificaciones que impliquen alteraciones en la identificación y en el cálculo de las rentas, el monto de los gastos públicos y su destinación sean aprobadas por las corporaciones públicas de elección popular a través de leyes, ordenanzas o acuerdos municipales, según corresponda.

Finalmente, con fundamento en el principio de legalidad del presupuesto, la Corte encontró que la competencia constitucional asignada a las asambleas departamentales para la modificación del presupuesto anual de rentas, que implique el aumento del gasto, el cambio de destinación del gasto y/o el aumento de *las rentas es indelegable*...(Énfasis agregado)

Conclusión

El aparte demandado del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 viola los artículos 313 numeral 5°; 315, numeral 5° y 345 de la Constitución Política y, por lo tanto, deviene en inconstitucional.

Con toda atención,

AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ

Presidente