


Radicación Demanda de Inconstitucionalidad

C. Saul Sierra <carlos_sah4@hotmail.com>

Vie 17/03/2023 15:02

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (412 KB)

Demanda de inconstitucionalidad 2.docx; Cedula Carlos Sierra (1) (1).pdf;

Bucaramanga, marzo de 2023

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Bogotá D. C. – Colombia

E. S. D.

REF.:

ASUNTO: Acción Pública de Inconstitucionalidad

DTE: Carlos Saúl Sierra Niño

NORMA: Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994

CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.095.831.219 de Floridablanca acudo ante Ustedes en ejercicio de nuestro derecho constitucional contemplada en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia con el propósito de interponer acción pública de constitucionalidad en contra del Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 debido a que su contenido y párrafo de tal disposición vulnera los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 313 del texto supremo, por lo cual solicito se admita la demanda de inconstitucionalidad formulada y en consecuencia se surta el trámite correspondiente en el cual pido la declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Bogotá D. C. – Colombia

E. S. D.

REF.:

ASUNTO: Acción Pública de Inconstitucionalidad
DTE: Carlos Saúl Sierra Niño
NORMA: Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994

CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.095.831.219 de Floridablanca acudo ante Ustedes en ejercicio de nuestro derecho constitucional contemplada en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia con el propósito de interponer acción pública de constitucionalidad en contra del Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 debido a que su contenido y párrafo de tal disposición vulnera los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 313 del texto supremo, por lo cual solicito se admita la demanda de inconstitucionalidad formulada y en consecuencia se surta el trámite correspondiente en el cual pido la declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

A continuación, me permito sustentar la vulneración del artículo con base en la siguiente estructura:

1. Norma Acusada
2. Preceptos Constitucionales Vulnerados
3. Problema Jurídico
4. Concepto de Violación
5. Competencia de la Corte Constitucional
6. Notificaciones

I. NORMA ACUSADA

A continuación, me permito transcribir la norma acusada:

LEY 1551 DE 2012

(Julio 06)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Alcaldes

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. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

II. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS

La norma acusada vulnera las disposiciones constitucionales establecidos en los artículo 300° de la Constitución Política.

III. PROBLEMA JURÍDICO

La discusión de la constitucionalidad de la norma se refiere al 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?

A continuación, me permitiré desarrollar el concepto de violación de la norma acusada con respecto de los artículos en mención:



IV. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Para establecer el concepto de vulneración del Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, me permito hacer precisión que esto se realizará a través de la confrontación de estas normas con los principios: democrático y de legalidad del gasto público, dado que estos armonizan disposiciones constitucionales que de manera separada no podrían construir un argumento sistemático que evidencia la falla en que incurrió el legislador. Por ello, me permito formular las siguientes acusaciones con base en: (i) identificar con precisión el principio constitucional que considera transgredido; (ii) explicar en qué consiste ese principio; (iii) identificar las normas constitucionales de las cuáles se deriva el principio invocado, que constituyen el parámetro de confrontación; y (iv) mostrar cómo las normas demandadas contrarían dicho principio.

1. Principio Democrático

a. Identificación del Principio

Principio Democrático

b. Concepto del Principio

De acuerdo con la Sentencia C-065 de 2021, *“el concepto de democracia en la organización política se encuentra normalmente asociado a otros como los de soberanía, representación y participación, también consagrados como principios de la Carta Superior, los cuales suponen la fundamentación del poder político (como fuente de legitimidad) “para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones)”¹*

Adicional a ello, en materia de organización del territorio, los gastos propuestos por el Gobierno deben pasar por la aprobación del Congreso, esto tiene explicación en que este órgano, el Congreso representa al pueblo. Esta participación indirecta del pueblo en relación con el gasto público constituye una de las aplicaciones de la democracia como principio genérico (artículo 150 num. 11).

La misma Corte Constitucional en Sentencia C-442 de 2001 ha establecido que el principio democrático también está correlacionado para el caso en concreto de la

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. Reiterada en la C-018 de 2018.



demanda con el principio de la legalidad del gasto por cuanto guarda relación en materia de aprobación:

El principio de legalidad del gasto no se limita a determinar que el Congreso debe aprobar el total del gasto que se ejecutará en la vigencia presupuestal respectiva, sino que en las democracias contemporáneas en virtud de tal principio el legislativo indica también la manera en la cual dicho gasto total estará repartido entre los distintos órganos del Estado, con lo cual se facilita de mejor modo el control político económico sobre el ejecutivo a que se ha aludido. Es decir, el Parlamento autoriza de manera especializada, por capítulos, la ejecución del gasto. Por ello, los traslados presupuestales también deben ser previamente autorizados por el legislador, como lo dispone el inciso segundo del artículo 345 de la Carta Política cuando indica que no se podrá "transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto". Esta faceta del principio de legalidad ha sido llamada principio de especialización del gasto público, e impide al Gobierno destinar una partida presupuestal a un objeto distinto del señalado en la ley anual de presupuesto.²

En condiciones ordinarias, las operaciones presupuestarias deben ser aprobadas por los órganos locales de representación popular, **concejos municipales** y asambleas departamentales, bajo iniciativa de alcaldes y gobernadores respectivamente, ya que en virtud del principio constitucional democrático y la legalidad del gasto (Sentencia C-685 de 5 de diciembre de 1996) es necesario que sean discutidos y autorizados en estos espacios, y en caso de que se requiera mediación alguna, es necesario que sea efectuada bajo la discusión que requiera de conformidad con el órgano que expide la disposición normativa. Ello fue resaltado en la sentencia **C-036 de 2023 con Magistrada Ponente la Dra Natalia Ángel Cabo**, en la cual, el suscrito mediante acción pública de inconstitucionalidad estudió la constitucionalidad de los artículos 19 y 119 de la Ley 2200 de 2022 por considerar que la Asamblea Departamental no puede delegar sus funciones inherentes al Gobernador Departamental.

c. Normas constitucionales de las cuáles se deriva el principio de Legalidad del Gasto

Sustento esta acusación contra los artículos 19 y 119 de la Ley 2200 de 2022 por cuanto existe una vulneración directa de los artículos 300, 305, 345, 352 de la Constitución Política de Colombia.

d. Concepto de vulneración del Principio de Legalidad del Gasto

En el marco de este principio se puede destacar que los procesos deliberativos y de control político que establecen este tipo de reglas buscan que la actividad del Estado,

² Corte Constitucional en sentencia C-442 de 4 de mayo de 2001



como depositaria del interés general, esté conformada por diversos intereses que se expresan en plano de igualdad durante las deliberaciones y las decisiones sobre el asunto de que se trate, de manera que sean los ciudadanos, directa o indirectamente, en este caso a través de sus concejales, quienes definan el rumbo de sus regiones y de su país, y en concreto, la forma como se invierten los recursos públicos y se redistribuye la riqueza.

Según la Corte Constitucional, el principio democrático sólo se entiende agotado cuando:

“los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las Corporaciones Públicas territoriales de elección popular (asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales) [son] el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates”³.

De allí que sea intolerable desde el punto de vista constitucional que un alcalde se arroge competencias que en virtud del artículo 313 de la Constitución le corresponden al Concejo Municipal y/o distrital y por esta vía suprima los procedimientos deliberativos que promueven la participación democrática y el pluralismo en la conformación de la voluntad del Estado.

Entonces, nótese sin mayor esfuerzo que la norma acusada pretenden conferir la facultad al Alcalde para **incorporar, modificar, suprimir, entre otras conductas en el presupuesto de rentas y gastos**, así como efectuar **todos los traslados presupuestales necesarios**, cuando la Ley 111 de 1996 en sus artículos 80, 82 y 83 faculta al jefe del órgano respectivo para efectuar únicamente traslados presupuestales internos mediante Resolución “que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión”, y en lo que respecta a la adición del presupuesto, se trata de una

³ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2003



facultad que es de resorte exclusivo del Concejo Municipal y/o Distrital en virtud del artículo 313 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 precisó que el presupuesto en el Estado Social de Derecho es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción. Así dijo la Corte:

“(...) La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

(...) Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo (...).

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción (...) (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008⁴, en un proceso de consulta frente a la facultad que le asisten a los alcaldes mencionó:

“...Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. William Zambrano Cetina, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00 (1889) Actor: Ministerio del Interior y de Justicia.



El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) *La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.*
- b) *Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.*
- c) *Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.*

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal...”
(Negrillas fuera de texto)

Finalmente, en cuanto a la incorporación de recursos en el respectivo presupuesto de rentas y gastos, vale precisar de acuerdo con las normas y jurisprudencia referidas, pueden destacarse las siguientes reglas principales:

- A nivel municipal, corresponde al Concejo Municipal y/o Distrital expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.



- Las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por el Concejo Municipal y/o Distrital deben ser efectuados mediante acuerdo municipal o distrital.
- Si el Gobierno Municipal considera necesario que se modifique el presupuesto decretado por el Concejo Municipal y/o Distrital, debe presentar a esa Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, toda vez que como lo ha señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales decisiones no pueden ser adoptadas por la Alcalde, ya que la Constitución Política no le atribuye esa facultad.
- Lo anterior, a menos de que se trate de un periodo de estado de excepción.

Finalmente, resulta pertinente indicar que las anteriores disposiciones y citas jurisprudenciales son aplicables, tanto a nivel nacional, como territorial, toda vez que, se reitera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 superior, las autoridades nacionales y territoriales, así como las descentralizadas de cualquier nivel administrativo, están sometidas a la ley orgánica de presupuesto para efectos de programar, aprobar, **modificar**, y ejecutar el presupuesto.

Así las cosas, recuerda la Sala que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 313 superior, corresponde al Concejo expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos y, por lo tanto, si el Alcalde considera necesaria una modificación (adición) del presupuesto, debe presentar ante la respectiva corporación, un proyecto de acuerdo que modifique el presupuesto aprobado inicialmente.

Ahora bien, aunque de las consideraciones y los artículos acusados se infiere que la autorización otorgada por el Concejo Municipal y/o Distrital al Ejecutivo del Municipio, es *pro tempore*, en precedente horizontal por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en diferentes providencias⁵, en el siguiente sentido:

“...En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que tales decisiones se adopten por decreto administrativo.

No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito. En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribe

⁵Cfr TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, SALA DE DECISIÓN No. 5, Magistrado Ponente: Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO, Providencia de diecinueve (19) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicado No. 2019-00413-00, Actor: Departamento de Boyacá, Accionado: Municipio de Panqueba; SALA DE DECISIÓN No. 1, Magistrado Ponente: Dr. FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA, Providencia de trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014), Radicado No. 2014-00266-00, Actor: Departamento de Boyacá, Accionado: Municipio de Aquitania.



dichas adiciones a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). Por lo que jamás el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde...”.

Razón por la cual, la norma contraviene las disposiciones constitucionales de los artículos de la siguiente manera, debido a que la complejidad del cargo no es posible realizar una acusación (como se expresó *ex supra*) sino que requiere de una acusación sistemática de las normas constitucionales dado que, de lo contrario, provocaría una interpretación errónea del numeral 9 del artículo 300 de la Constitución:

Artículo	Infracción
312	<p>Artículo 313. Corresponde a los concejos: 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.</p> <p>Si bien es cierto que los Concejos cuentan con la posibilidad de conferir facultades pro tempore al Alcalde para ejercer actividades de la función de las corporaciones departamentales, nótese que estas tampoco pueden ser absolutas o reemplazar la actividad que tienen dentro del poder ejecutivo en los territorios.</p>
315	<p>De manera similar al anterior el Alcalde posee la función de presentar al Concejo los proyectos de ordenanza en materia de planes de desarrollo y presupuestos: “5. Presentar oportunamente 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.”.</p> <p>Siendo así, sería irracional que el ejecutivo quien se encarga de la administración y operación del presupuesto sea este quien apruebe el presupuesto bajo una facultad sin pasar por el órgano correspondiente.</p>
345	<p>El artículo 345 de la Constitución consagra la prohibición expresa de conceder facultades para expedir normas orgánicas de presupuesto: “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”.</p> <p>De ello, surge que la interpretación que en precedente horizontal han dado los Tribunales y Jueces Administrativos en Colombia haya sido el de declarar como nulos los actos administrativos en virtud de la delegación que las Asambleas o los Concejos les han otorgado al poder ejecutivo.</p>
352	<p>Sumado a lo anterior dispuesto en el artículo 345, el artículo 352 de la Constitución contempla: “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</p>



entidades estatales para contratar”.

Por ende, son las entidades territoriales, para el nivel Municipal, es decir, los concejos, quienes deben regular lo tendientes a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos en virtud de la lectura sistemática de los artículos 313, 315 y 345 de la Constitución, junto con el Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP y normas complementarias.

2. Vulneración al Principio de Legalidad del Gasto Público en Colombia

a. Identificación del Principio

Legalidad del Gasto Público en Departamentos

b. Concepto del Principio

El Principio Legal del Gasto Público, cuenta con su núcleo esencial⁶ en el artículo 345° de la Constitución Política: “(...) se consagra el principio de la legalidad del gasto público, este precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general, fundamento del Estado de Derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1°, 3°, 121 y 122 de la Carta Política.

En consonancia, este principio tratándose de las leyes (o acuerdos) de presupuesto: “Corresponde al Congreso la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto en la cual se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos del Estado por la vigencia fiscal. La aprobación del presupuesto nacional es aplicación del principio democrático, pues así como no puede existir impuesto sin representación, tampoco el cálculo de las rentas nacionales ni la autorización de los gastos del Estado se lleven a cabo por las autoridades sin la participación de quienes representan al pueblo en el Congreso y en su caso, en las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales”⁷.

c. Normas constitucionales de las cuáles se deriva el principio de Legalidad del Gasto

Adicional a los argumentos esbozados en la demanda original⁸, me permito formular una acusación con fundamento 209, 300, 305, 345, 346, y 347.

d. Concepto de vulneración del Principio de Legalidad del Gasto

⁶ De conformidad con la Corte Constitucional, Sentencia No. C-018 de 1996.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia 022 de 2004

⁸ Escrito presentado ante la Corte Constitucional el 13/06/2022. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=43875>



El presupuesto, en términos generales, es una herramienta de planeación y racionalización financiera de la actividad estatal, mediante la cual *“se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas económicas, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal”*⁹

El reparto de competencias para la proyección, aprobación y modificación de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales municipales y/o distritales, es un asunto del que se ocupó parcialmente el Constituyente mediante la creación de reglas estrictas que garantizan los principios de democracia deliberativa y legalidad del gasto público. Los aspectos que no reguló, los delegó al legislador orgánico.

En el 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 República¹⁰. Así lo establece el artículo 346 superior al señalar que **“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 concordancia con esta disposición, el artículo 200 de la Constitución, que consagra las competencias del Gobierno, prevé en sus numerales 3 y 4 que a éste le corresponde **“3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas...”** y **“4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos”**. A su turno, el artículo 150 ibidem, en sus numerales 3 y 11, establece como competencias del Congreso las de **“aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”** y **“establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”**.

En el nivel municipal, el artículo 315 de la Constitución, que establece las competencias del alcalde, le atribuye a éste, en su numeral 5, la función de *“5. Presentar oportunamente 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”*. A su turno y en consonancia con la norma anterior, el

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-170/20

¹⁰ ARTICULO 346. 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. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. “En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.



artículo 313 de la Carta Política, en los incisos 2, 4 y 5, establece como competencias del Concejo Municipal y/o Distrital las de:

“(...) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”, “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales” y “dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

Como puede observarse, las competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto de rentas y gastos en el nivel departamental sigue el mismo modelo de distribución de funciones del nivel nacional, de suerte que es el Alcalde quien lo proyecta, pero su aprobación está confiada exclusivamente al Concejo, y aunque por la naturaleza administrativa del órgano que lo expide no comparte la jerarquía normativa de la ley de presupuesto, sí goza de la misma legitimidad democrática, en tanto que ha estado precedido de espacios efectivos de discusión y concertación en los que participan los miembros de la corporación municipal de elección popular, de donde se infiere que, por así disponerlo el Constituyente, la voluntad estatal que se concreta en el acto que calcula las rentas y apropia el gasto público del municipio, no deriva del ejercicio de un poder autocrático sino que está llamada a ser el resultado de un procedimiento deliberativo y democrático en el que confluyen plurales intereses.

En particular, el Constituyente estableció una regla estricta en materia de gasto público para que sean las corporaciones de elección popular las que finalmente autoricen las erogaciones que el ejecutivo pretende incluir en el presupuesto.

El artículo 345 de la Constitución, que consagra la regla en mención, señala:

“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”.

Conocida como el “**principio de legalidad del gasto**”, la regla anterior ha sido considerada por la Corte Constitucional como un eje fundamental de las democracias constitucionales, en tanto que fortalece las prerrogativas del Legislador y de las corporaciones de elección popular durante el proceso presupuestal, lo que permite, dada la conformación pluralista de estos órganos, que el presupuesto y en particular el gasto público sean una “*expresión de las diferentes corrientes de pensamiento e intereses nacionales*”¹¹. También constituye un mecanismo de control político de los órganos de representación popular sobre la actividad de las supremas autoridades

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2002



administrativas, porque les impide ejecutar recursos públicos cuya destinación no ha sido previamente establecida en el presupuesto o realizar gasto público que no haya sido aprobado por tales corporaciones. En palabras de la Corte Constitucional:

“La filosofía que subyace en este principio constitucional de la legalidad del gasto, no es otro que el de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal. Al aprobar la ley anual de presupuesto, el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos. El presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado. Por ello, si bien al ejecutivo corresponde presentar anualmente el proyecto de ley anual de presupuesto, y ejecutarlo, la aprobación por parte del Congreso de las rentas y gastos que habrán de percibirse y ejecutarse, tiene el alcance de limitar las facultades gubernamentales en materia presupuestal y asegurar la correspondencia de su ejercicio con los objetivos de planificación concertados en el Congreso, que por su conformación pluralista permite la expresión de las diferentes corrientes de pensamiento e intereses nacionales. De ahí la importancia que tiene el que el principio de legalidad del gasto sea puntualmente observado en todas las fases del proceso presupuestal”¹²

Durante la discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso o en los concejos, es posible proponer modificaciones con el fin de adicionar las rentas para asumir el monto de gastos contemplados cuya financiación no se logra con los ingresos legalmente autorizados. La competencia para proponer la modificación al presupuesto durante su fase de discusión es del gobierno -nacional o local- pero su aprobación sigue estando en cabeza de la corporación pública, tal como lo establece el artículo 347 de la Constitución, norma que dispone:

“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”.

Esta norma constitucional fue reproducida en similares términos, en los artículos 54 y 55 del Decreto 111 de 1996. La anterior regla de distribución de competencias para modificar el presupuesto durante su fase de discusión y aprobación con el fin de incrementar rentas, evidencia que el ejercicio autocrático de la autoridad ejecutiva en

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 2001



materia presupuestal se encuentra altamente restringido, no sólo durante la aprobación del presupuesto sino también durante su modificación.

El Constituyente, en el artículo 352 superior¹³ delegó al legislador la regulación de las modificaciones al presupuesto en fase de ejecución, disponiendo que, “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”.

Si agrupamos las modificaciones al presupuesto reguladas por las mencionadas disposiciones¹⁴ aplicables a los Municipios¹⁵, a partir de la adjudicación de competencias que éstas hacen en tiempos de normalidad, se tiene que, por un lado, se encuentran las modificaciones que puede realizar directamente el gobierno o el alcalde, sin intervención del órgano de representación popular, ninguna de las cuales implica un incremento de las apropiaciones, a saber: i) la reducción de apropiaciones presupuestales¹⁶, ii) el aplazamiento de apropiaciones presupuestales¹⁷, iii) la reducción del presupuesto de gastos de funcionamiento por reservas superiores al 2% del presupuesto del año anterior¹⁸, iv) la reducción de las apropiaciones de inversión por

¹³ Artículo 352. 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

¹⁴ El Despacho se refiere a las modificaciones del presupuesto reguladas en los artículos 76 a 88 del Decreto 111 de 1996, capítulo XI “DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO”, literal c) denominado, “Modificaciones al presupuesto

¹⁵ No se incluye la modificación regulada en el artículo 85 del Decreto 111, referido a la incorporación de excedentes financieros al presupuesto, puesto que éste tiene por finalidad la distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, es decir, no alude a la modificación del presupuesto del municipio.

¹⁶ La reducción de apropiaciones presupuestales. Se encuentra regulada en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico Presupuestal (EOP) y consisten en reducir total o parcialmente las partidas presupuestales, mediante decreto que expide el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo de Ministros. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica la medida. Expedido el decreto, se procede a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de los apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso. La reducción de apropiaciones presupuestales puede hacerse en cualquier mes del año fiscal, si se presentan alguno de los siguientes eventos: 1. Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos. 2. Que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política. 3. Que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados. 4. Que la coherencia macroeconómica así lo exija.

¹⁷ El aplazamiento de apropiaciones presupuestales. Se encuentra regulado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico Presupuestal (EOP) y consisten en aplazar total o parcialmente las partidas presupuestales, mediante decreto del Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros. La figura del aplazamiento procede por las mismas causales y en las mismas condiciones de la reducción

¹⁸ La reducción del presupuesto de gastos de funcionamiento por reservas superiores al 2% del presupuesto del año anterior. Está regulada en el artículo 78, se encuentra a cargo del Gobierno Nacional y debe realizarse en cada vigencia. Según la norma, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior



reservas superiores al 15%¹⁹, y v) la modificación del presupuesto por fusión de órganos o traslado de funciones²⁰.

Por otro lado, se pueden agrupar las modificaciones que implican una adición o incremento de las apropiaciones, esto es, i) los traslados para aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto²¹, y ii) la apertura de créditos adicionales para complementar apropiaciones insuficientes, ampliar los servicios existentes, y establecer nuevos servicios autorizados por la ley²². La aprobación de este segundo grupo de modificaciones al presupuesto está exclusivamente atribuida a las corporaciones de elección popular, previa iniciativa del Ejecutivo²³.

Las anteriores competencias para la modificación del presupuesto varían en los estados de excepción, que deben ser declarados conforme a la Constitución y la ley. En estos eventos, cualquier tipo de modificación al presupuesto, aunque implique el incremento de las apropiaciones o la apertura de créditos adicionales, puede hacerla el Gobierno o el alcalde²⁴. También procede la modificación del presupuesto por parte del ejecutivo en 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 Nación²⁵, pero nótese que se trata de una habilitación extraordinaria para remediar una situación que el Presidente y el Consejo de Ministros previamente han calificado como de “*excepcional urgencia*”.

En términos generales, la adición del presupuesto de rentas y gastos es una condición para que recursos no presupuestados puedan ejecutarse por la entidad territorial, con el fin de asumir gastos adicionales para los cuales no se hubiese incluido apropiación

¹⁹ La reducción de las apropiaciones de inversión por reservas superiores al 15%. Está regulada en el artículo 78, se encuentra a cargo del Gobierno Nacional y debe realizarse en cada vigencia por parte del Gobierno Nacional. La norma dispone que el Gobierno Nacional reducirá las apropiaciones de inversión, cuando las reservas constituidas para tal fin, excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

²⁰ Modificación del presupuesto por fusión de órganos o traslado de funciones. Se encuentra regulada en el artículo 86 y se realiza mediante decreto que expide el Gobierno Nacional cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro. Consiste en “ha[cer] los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieren las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobadas por el Congreso de la República”

²¹ Art. 81 Dcto. 111 de 1996

²² Arts. 79 a 84 del Decreto 111 de 1996, cuyo análisis, por razones metodológicas se hará más adelante.

²³ El término “Ejecutivo” se utiliza en esta sentencia para identificar al gobierno nacional y al alcalde

²⁴ Excepción en los estados de excepción. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Art. 83 Dcto.111/96). De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Art. 84 ibd).

²⁵ ARTÍCULO 87. Créase el fondo de compensación interministerial, en cuantía anual hasta del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional, con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal, y para los casos en que el Presidente de la República y el consejo de ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal (L. 38/89, art. 70; L. 179/94, art. 55, inc. 3°)



en el presupuesto, procedimiento que se deriva de la regla constitucional prevista en el artículo 345²⁶ atrás analizada, según la cual, los **concejos municipales y/o distritales** deben aprobar el total del gasto que se ejecutará en la vigencia presupuestal respectiva y no puede existir gasto público que no se encuentre en el presupuesto.

Por otra parte, es necesario hacer hincapié respecto del cumplimiento del requisito de suficiencia para la admisión de la demanda de inconstitucionalidad.

La modificación del presupuesto para incrementar las apropiaciones²⁷, en mi criterio y que ha sido respaldado por la doctrina, es una de aquellas competencias que por su naturaleza son indelegables, dado que, según se analizó atrás, las apropiaciones son las autorizaciones máximas de gasto que, a iniciativa del alcalde, aprueba la corporación pública de elección popular en el marco de un proceso deliberativo que busca promover la participación democrática y el pluralismo en la conformación de la voluntad del Estado en materia presupuestal, de suerte que si se delega dicha competencia en el alcalde, una decisión que por naturaleza es deliberativa, en la que confluyen diversos intereses y participan dos centros de poder local, pasaría a convertirse en una decisión unipersonal. En otras palabras, el principio de democracia deliberativa es la razón constitucional por la cual la competencia de los concejos municipales para adicionar el presupuesto es indelegable.

Sobre el particular, en sentencia C-1249 de 2001, la Corte Constitucional expuso los motivos por los cuales las modificaciones al presupuesto para incrementar apropiaciones y realizar traslados presupuestales deben ser efectuadas directamente por el legislador, sin que sea posible que éste reasigne dicha facultad al Ejecutivo, argumentos que aplican al escenario presupuestal de los municipios

En Sentencia C-581 de 1997, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma objetada por el Presidente que le ordenaba hacer traslados presupuestales para financiar un gasto creado por el Congreso, la Corte Constitucional consideró que una “autorización” al Ejecutivo para modificar el presupuesto era contraria a la Constitución, entre otras razones, por tratarse de una competencia que por expreso mandato de los artículos 345 y 346 superiores ha sido encomendada exclusivamente a la corporación de elección popular

²⁶ 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.

²⁷ Competencia prevista en los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996, para la adición del presupuesto cuando es indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o de inversión. Las normas fueron analizadas en un acápite anterior.



A similar conclusión llegó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 5 de junio de 2008²⁸, en un caso análogo se pronunció sobre las modificaciones al presupuesto que puede hacer directamente el alcalde. En esa oportunidad, el Consejo de Estado distinguió entre i) la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, o cualquier otro movimiento presupuestal que no altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, precisando que éstos podían ser realizados directamente por el jefe del órgano respectivo mediante acto administrativo, y ii) las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, destacando que:

“la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó”, regla que solo puede variar en estados de excepción cuando el Gobierno Nacional asume esta competencia “única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción”²⁹

Obsérvese, entonces, que sólo en estados de excepción, el EOP dota al Gobierno de facultades para adicionar el presupuesto con el fin de apropiar mayores gastos a los previstos inicialmente, competencia excepcional de la que sólo puede hacer uso para conjurar la situación de crisis³⁰, de manera que sería contrario al ordenamiento jurídico que una competencia exclusiva de los estados de excepción se convierta en ordinaria por vía de la delegación.

En conclusión, tanto en la fase de aprobación del presupuesto, como en la de ejecución, la adición o el aumento del monto de las apropiaciones del presupuesto mediante la apertura de créditos adicionales, constituye una competencia indelegable de los órganos de representación popular.

²⁸ C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA, Rad. 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002- 00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

³⁰ Sentencia C-330 de 1999. Sobre esas razones, la Corte Constitucional en sentencia C-206 de 1993, sostuvo lo siguiente: “El artículo 69 establece una excepción al principio general de que el Congreso es el organismo constitucionalmente encargado, no sólo de la adopción y formulación del presupuesto, sino también de autorizar las operaciones que se requieran durante su ejecución. La excepción tiene su justificación en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos, en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto. Esta, justamente, constituye una situación anormal, que no encuadra, por lo mismo, en las previsiones del artículo 345 de la Carta. Eso explica también, el hecho particularmente significativo de que la Constitución Política le asigne al Gobierno atribuciones especiales para manejar y superar los estados de excepción, entre ellas, las que tienen que ver con el manejo presupuestal. En ello no hay nada de extraño, si se tiene en cuenta que el estatuto constitucional, dentro de una absoluta racionalidad, busca a través de diferentes estrategias, fortalecer la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados con la perturbación del orden público...”



Es decir, mediante una decisión unilateral el alcalde se arrogaría la facultad exclusiva e indelegable del concejo municipal para incrementar las apropiaciones, desconociendo por esta vía el proceso deliberativo, previsto en los artículos 79 a 82 del Decreto 111 de 1996 para la modificación del presupuesto cuando “se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones”.

Como se explicó extensamente en el marco jurídico, las competencias del alcalde en materia presupuestal se encuentran altamente restringidas en virtud del principio de legalidad del gasto, no solo en la fase de elaboración y expedición del presupuesto, sino también en la etapa de ejecución, durante la cual las modificaciones al presupuesto para incrementar las apropiaciones deben ser aprobadas por el Concejo Municipal, competencia que por su naturaleza es indelegable.

En este sentido, Literal G) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, viola ostensiblemente el artículo 345 de la Constitución Política que consagra el principio de legalidad del gasto, así como los artículos 79 y 80 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) que radican en cabeza del Concejo la competencia exclusiva e indelegable para adicionar el presupuesto con el fin de aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto.

No desconozco que la ley otorgó al alcalde facultades pro tempore para “realizar las modificaciones presupuestales necesarias” con el fin de incorporar los recursos de capital, sin embargo, tal delegación debió interpretarse a la luz de la regla constitucional según la cual:

“[No] podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales”.

Como se explicó atrás, la facultad para incrementar los montos de las apropiaciones o autorizaciones máximas de gasto. No pueden hacerlo los alcaldes, por tratarse de una competencia indelegable del Concejo.

En consecuencia, las normas invocadas se presenta una clara violación de los artículos 209, 345, 346, y 347 de la Constitución Política y que conforman el bloque de la lectura sistemática del concepto de Legalidad en el Gasto Público al pretender conferir una delegación que abiertamente es inconstitucional de la interpretación anteriormente presentada.



V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Señala nuestra Constitución Política en su artículo 241 que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Y, que, con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

El artículo 4o. determina: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de compatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*.

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes, Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

VI. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en mi dirección electrónica Carlos_sah4@hotmail.com

Atentamente,



CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO
C.C. No. 1.095.831.219 de Floridablanca

