Las disposiciones examinadas por la Corte facultan a las asambleas para que deleguen en cabeza de los gobernadores, de forma temporal, la competencia correspondiente a la modificación del presupuesto departamental en los términos descritos en la tabla 1 de esta sentencia. Tras la revisión de las reglas definidas en la Constitución Política sobre el procedimiento de elaboración y aprobación presupuestal, y la distribución de competencias en materia presupuestal entre el ejecutivo y las corporaciones públicas de elección popular, la Sala estableció la inconstitucionalidad de las facultades de delegación de las competencias comprendidas en la facultad de delegación examinada. En particular, encontró que las disposiciones demandadas violan: (i) el artículo 345 superior, según el cual en tiempos de normalidad institucional no se pueden hacer gastos públicos que no hayan sido decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales; (ii) el artículo 347 de la Carta Política que define el trámite de incremento de las rentas en el orden nacional y que resulta aplicable en el ámbito territorial como consecuencia de la remisión el artículo 353 superior; y (iii) las reglas definidas en el Estatuto orgánico del Presupuesto sobre la modificación del presupuesto, que exigen que, por regla general, el aumento de los montos de las apropiaciones se adelante a través de proyectos de ley presentados por el Gobierno Congreso de la República sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Concepto/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Composición

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Proceso presupuestal

PROCESO PRESUPUESTAL-Principios y reglas

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Reglas de competencia/ PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Reglas de procedimiento

En atención al impacto del presupuesto desde la perspectiva democrática, social, económica, política y contable, la Constitución definió una serie de reglas en materia presupuestal que se clasifican como: a) reglas de competencia, esto es, las que asignan funciones concretas a las autoridades en el proceso presupuestal; b) reglas de procedimiento que definen el trámite a seguir en relación con algunas de las etapas y operaciones sobre el presupuesto; y c) disposiciones materiales, es decir, aquellas que definen los contenidos del presupuesto.

PRESUPUESTO DEL ESTADO-Competencias compartidas entre el Congreso y el Gobierno

(…) en el diseño constitucional sobre la elaboración y aprobación del presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones se definen competencias diferenciadas entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Al primero, en lo sustancial, se le asignan las funciones exclusivas sobre la elaboración del proyecto, su presentación ante el Congreso y la emisión de conceptos previos y vinculantes frente a las propuestas de modificación. Por su parte, el Congreso de la República tiene la competencia de discusión y aprobación del presupuesto, en el que puede modificar algunos de los elementos presentados por el Gobierno y proponer aumentos en la estimación de los ingresos y de los gastos; estos últimos exigen de la autorización escrita del Gobierno.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Alcance en el orden territorial

(…) el artículo 352 de la Carta Política señala que la Ley Orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Por lo tanto, la Ley Orgánica del Presupuesto es única para los niveles nacional y territorial. Cuarto, el estatuto orgánico del presupuesto reconoce la competencia de las entidades territoriales para proferir las normas orgánicas de elaboración de sus presupuestos. Sin embargo, precisa que esa regulación debe ajustarse a las normas constitucionales, las disposiciones de esa misma ley orgánica y a las condiciones de cada entidad territorial. Es decir, que tanto las disposiciones constitucionales que regulan el Presupuesto General de la Nación, como la ley orgánica del presupuesto, resultan aplicables en lo pertinente a los presupuestos territoriales. Con todo, no puede perderse de vista que la Constitución reconoce un margen de regulación por parte de las entidades territoriales, pues en los artículos 300 y 313 superiores le asigna a las asambleas departamentales y a los concejos municipales las competencias para expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y municipal respectivamente, y para aprobar los presupuestos anuales de rentas y gastos.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ajustes del presupuesto por el poder central

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance

A partir de las reglas previstas en la Carta Política, el principio de legalidad del presupuesto exige la definición democrática de un ámbito temporal sobre los recursos públicos, pues los presupuestos comprenden un período fiscal específico; un límite cuantitativo, ya que se proyectan los montos de los ingresos y se emiten autorizaciones máximas de gasto; y, finalmente, un límite material sobre la destinación del gasto porque en los presupuestos se indica en qué se deben emplear los recursos públicos. De manera que, la competencia de las

corporaciones públicas de elección popular incluye la aprobación del monto de los recursos disponibles (rentas), las autorizaciones máximas de gastos (apropiaciones) y la destinación de los recursos. Adicionalmente, la modificación de estos elementos exige, por regla general, la aprobación de la corporación de elección popular respectiva salvo algunas operaciones presupuestales en las que se pueden alterar esos elementos directamente por el Ejecutivo, como se explicará más adelante, por ejemplo, en relación con los recursos de cooperación internacional no reembolsables.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Fundamento

MODIFICACION DEL PRESUPUESTO-Atribución legislativa

Con respecto a la modificación del presupuesto, la jurisprudencia ha destacado que uno de los principales cambios que introdujo la Constitución Política de 1991 consistió en el fortalecimiento del Congreso de la República en la definición del presupuesto. De ahí que, solo para atender las situaciones de anormalidad institucional, la Carta Política de 1991 autorice que las modificaciones presupuestales que impliquen creación y modificación de rentas, adiciones y traslados que alteran las partidas globales definida por el Congreso destinadas a funcionamiento, servicio de la deuda, programas y subprogramas se adelanten directamente por el Gobierno Nacional. Con todo, en el marco de dichas situaciones de excepción, la modificación del presupuesto debe siempre adelantarse mediante normas con rango o jerarquía de ley. En consecuencia, en los estados de anormalidad institucional procede la modificación del presupuesto por parte del Gobierno nacional, pero solo mediante decretos legislativos.

OPERACIONES RELACIONADAS CON EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN-Subreglas

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Aplicación en el ámbito territorial

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance en la modificación del presupuesto de entidades territoriales

El principio de legalidad del presupuesto es aplicable a las entidades territoriales. Sin embargo, en la modificación de las rentas y del gasto se prevén algunos escenarios particulares en materia presupuestal, como la modificación directa por parte del gobernador en relación con los recursos provenientes de: (i) el sistema general de participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) convenios con entidades del Estado o de cooperación internacional; (v) tesoro nacional; y (vi) convenios de cooperación internacional.

ORGANIZACION TERRITORIAL-Contenido

GOBERNADOR-Funciones en materia presupuestal

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Atribuciones

DELEGACION-Concepto

DELEGACION DE FUNCIONES-Alcance

En relación con la posibilidad de delegación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la separación de funciones es uno de los principios medulares de la organización del Estado Social de Derecho. Esta separación funcional pretende evitar la concentración del poder político en una persona o institución, que lo ejerza de manera abusiva o arbitraria, bajo el entendido de que "[s]ólo la restricción o limitación en el ejercicio del poder político permite superar el peligro inherente a un gobierno de hombres y no de leyes". Por lo tanto, la posibilidad de delegación de competencias está sometida a límites temporales y sustanciales, y no puede implicar en ningún caso el vaciamiento de las competencias asignadas directamente en la Constitución Política, pues la separación de funciones garantiza el correcto funcionamiento del aparato estatal, y el ejercicio de controles recíprocos.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-036 de 2023

Expediente: D-14.852

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del

artículo 119 de la Ley 2200 de 20221.

Demandante:

Carlos Saúl Sierra Niño

Magistrada Sustanciadora:

NATALIA ÁNGEL CABO

Bogotá, D. C. veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Carlos Saúl Sierra Niño, en ejercicio de la acción pública de

inconstitucionalidad, prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, demandó los artículos 19 (parcial) y 119 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 por la violación del principio de legalidad en materia presupuestal, derivado de los artículos 300, 305, 345, 346, 347 y 353 superiores.

Inicialmente, el actor formuló cuatro cargos de inconstitucionalidad2. Primero, señaló que las normas acusadas incurrieron en vicios de trámite en el proceso de formación en el Congreso de la República. Segundo, argumentó que las disposiciones violan el principio democrático que se deriva de los artículos 300, 305, 345 y 352 superiores, pues la modificación del presupuesto departamental por el gobernador sacrifica el espacio de participación popular propio de las asambleas. Tercero, indicó que las disposiciones vulneran el principio de legalidad en materia presupuestal que se deriva de los artículos 209, 300, 305, 345, 346 y 347 superiores. Así, para el actor, en el diseño constitucional se diferencian dos competencias en relación con el presupuesto: por un lado, la elaboración del presupuesto en cabeza del Gobierno Nacional (los gobernadores y alcaldes en el nivel territorial). Por otro lado, la aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República (las asambleas departamentales y los concejos municipales en el nivel territorial). Las normas acusadas, insistió el demandante, se alejan de este diseño constitucional. Cuarto, el accionante señaló que las normas demandadas violan los artículos 209 y 352 superiores.

1. En auto del 12 de julio de 2022, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda por el incumplimiento de los requisitos de aptitud y concedió un término de tres días hábiles para corregir los cuestionamientos. En particular, indicó que dada la multiplicidad de normas superiores que el actor identificó como transgredidas no era claro si se estaban planteando cargos independientes en relación con cada norma constitucional o cuestionamientos integrados para demostrar una violación de varios artículos constitucionales.

1. En auto del 4 de agosto de 2022, la magistrada sustanciadora decidió: (i) admitir el cargo fundado en la violación del principio de legalidad en materia presupuestal, derivado de los artículos 300, 305, 345, 346, 347 y 353 de la Carta Política; y (ii) rechazar los cargos por vicios de procedimiento y por la violación de los artículos 209 y 352 superiores.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, la magistrada sustanciadora, primero, ordenó fijar en lista la norma acusada para garantizar las intervenciones ciudadanas. Segundo, corrió traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente. Tercero comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso, a los ministros del Interior, y de Hacienda y Crédito Público para que, si lo estimaban pertinente, plantearan las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o no de las normas demandadas. Finalmente, invitó a participar en el trámite constitucional a varias instituciones académicas y organizaciones para defender o atacar la constitucionalidad de las normas acusadas3.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

1. A continuación, se transcriben y subrayan las normas demandas:

“LEY 2200 DE 2022

(febrero 8)

Diario Oficial No. 51.942 de 8 de febrero de 2022

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 19. FUNCIONES. Son funciones de las Asambleas Departamentales:

(…)

5. Autorizar al Gobernador de manera pro tempore de precisas facultades para incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento, servicio de la deuda pública e inversión; en ejecución de sus políticas, programas, subprogramas y proyectos, establecidas en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia.

(…)

ARTÍCULO 119. ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES. Además de las funciones constitucionales y legales previstas, los gobernadores tendrán las siguientes funciones:

(…)

50. En el marco de las facultades pro tempore para incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento, servicio de la deuda pública e inversión; en ejecución de sus políticas, programas subprogramas y proyectos, establecidas en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia.

(…)

III. LA DEMANDA

5. Carlos Saúl Sierra Niño presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022. En el auto del 4 de agosto de 2022, se admitió un cargo único fundado en la violación del principio de legalidad en materia presupuestal derivado de los artículos 300, 305, 345, 346, 347 y 353 de la Constitución Política.

En concreto, a partir de los argumentos presentados en la demanda inicial y en su corrección, la magistrada sustanciadora interpretó que el reproche de inconstitucionalidad formulado por el actor se puede resumir en la violación del principio de legalidad en materia presupuestal, como una de las manifestaciones del principio democrático. El demandante derivó el principio en mención de: (i) las reglas de competencia y procedimiento para la elaboración del presupuesto anual de rentas y gastos departamentales definidas en los artículos 300 y 305 superiores; (ii) la prohibición de efectuar gastos públicos no aprobados por órganos de representación popular prevista en el artículo 345 de la Carta Política; (iii) la competencia del Gobierno Nacional y las reglas para la elaboración y formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones previstas en los artículos 346, y 347 superiores; y (iv) la aplicación de las reglas para la elaboración del presupuesto anual de la Nación a las entidades territoriales, según lo previsto en el artículo 353 de la Constitución.

Luego de identificar el parámetro constitucional, el demandante desarrolló el concepto de la violación a partir de tres argumentos principales:

Primero, el accionante señaló que la Carta Política define de forma clara y diferenciada dos competencias en materia presupuestal que corresponden a la elaboración y aprobación del presupuesto. Para el actor, estas competencias son indelegables porque están definidas directamente en la Constitución y fueron asignadas a diferentes autoridades. Así, la iniciativa y la elaboración del proyecto de presupuesto a nivel departamental está en cabeza del gobernador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 305.4 superior; mientras que la aprobación del presupuesto es una competencia de la asamblea departamental, según el artículo 300.5 de la Carta Política. Por lo tanto, las normas acusadas, al autorizar al gobernador para que modifique directamente el presupuesto, desconoce las competencias que, sobre la materia, definió la Carta Política.

En ese sentido, el ciudadano argumentó que la distinción entre las competencias en mención resulta más clara si se considera la prohibición prevista en el artículo 345 superior, la cual establece que, en tiempos de normalidad, no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido previamente decretado por la asamblea departamental.

Segundo, el actor indicó que la Carta Política prevé reglas específicas sobre el trámite de aprobación y modificación del presupuesto que confirman la distinción entre las atribuciones del Gobierno Nacional, las de los gobernadores y alcaldes en el ámbito territorial, y las de las corporaciones públicas de elección popular. Dicho trámite está definido en los artículos 345, 346 y 347 superiores, y es aplicable a los departamentos por mandato del artículo 353 constitucional. Esa última norma establece el mecanismo de aprobación del presupuesto, el cual implica que el gobernador tiene la iniciativa para presentar el proyecto, mientras que la asamblea tiene la facultad de aprobarlo, previa deliberación y modificación de los aspectos

que el órgano colegiado de elección popular considere pertinentes.

Tercero, el demandante argumentó que la distinción descrita en relación con las competencias en materia de elaboración y aprobación del presupuesto pretende garantizar la deliberación y participación democrática. La competencia para definir las apropiaciones, entendidas como autorizaciones máximas de gasto, es de naturaleza deliberativa y participativa. Por esta razón, esta competencia fue asignada de forma expresa a los órganos colegiados de elección popular, con lo cual se busca que la definición del presupuesto sea el resultado de la participación de todas las visiones y manifestaciones políticas representadas en estas corporaciones. Por lo anterior, permitir que se delegue la competencia de modificación del presupuesto para que dicho cambio se adelante por el gobernador, convierte la definición del presupuesto en una decisión unipersonal que desnaturaliza el procedimiento definido en la Carta Política.

6. Con fundamento en lo expuesto, el actor solicitó que se declare inexequible el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022. En su defecto, el accionante pidió que las normas sean condicionadas bajo el entendido de que: "las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por las asambleas deben ser efectuados mediante ordenanza departamental"4.

IV. INTERVENCIONES

Universidad Externado de Colombia5

La universidad adujo que las normas acusadas desconocen las competencias definidas en la

Carta Política para la elaboración y aprobación del presupuesto, pues autorizan al gobernador a modificar directamente el presupuesto, a pesar de ser una función exclusiva de las asambleas departamentales. Para la universidad, esta autorización resulta inconstitucional por las razones que se explican a continuación.

De un lado, para dicha universidad, el artículo 345 superior consagra una prohibición de incurrir en gastos que no hayan sido decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales. A partir de esa prohibición, se define de manera taxativa cuáles son las autoridades competentes para aprobar el presupuesto. Adicionalmente, la disposición constitucional en mención, leída en conjunto con el artículo 353 de la Carta Política6, establece una prohibición de incurrir en gastos en el ámbito departamental que no estén incluidos en el presupuesto aprobado por la asamblea.

De otro lado, la interviniente indicó que, por disposición del artículo 352 de la Constitución, la regulación en materia de elaboración y definición presupuestal tiene reserva de ley orgánica. Por su parte, el Decreto 111 de 1994, que corresponde a la ley orgánica de presupuesto, establece que únicamente esa ley o las disposiciones que dicha norma autoriza pueden regular aspectos como la modificación presupuestal. Sin embargo, las disposiciones acusadas, incluidas en una ley ordinaria, alteran las competencias en materia de modificación del presupuesto, a pesar de que esa alteración solo se puede adelantar por una norma orgánica.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público7

8. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

Dicho ministerio explicó que el proceso presupuestal, por disposición del artículo 352 de la Carta Política, está regulado en una ley de rango orgánico en la que se definen las fases correspondientes a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, al igual que las reglas aplicables a cada una de esas etapas y las autoridades competentes. Con respecto a las fases, la autoridad indicó que, según la jurisprudencia constitucional: (i) la preparación del presupuesto está en cabeza de la rama ejecutiva; (ii) su aprobación corresponde al órgano plural de elección popular; (iii) su ejecución está en cabeza la rama ejecutiva; y (iv) su control es ejercido por el órgano de control correspondiente8.

Luego de hacer una referencia general a las fases del presupuesto, el ministerio indicó que, en la instancia de aprobación, se pueden hacer modificaciones al presupuesto así: (i) las entidades pueden presentar solicitudes de cualquier tipo de modificación al proyecto de presupuesto presentado hasta el momento en que se dé la aprobación del monto total del presupuesto; (ii) desde la determinación del monto total y hasta la aprobación de la ley, proceden modificaciones que no alteren el monto total; y (iii) desde la aprobación de la ley de presupuesto hasta la expedición del decreto de liquidación, proceden modificaciones que no alteren los montos particulares aprobados en la ley de presupuesto. Igualmente, en la fase de ejecución, se pueden presentar modificaciones al presupuesto. Al respecto, la Sentencia C-186 de 2020 precisó que el Ejecutivo puede hacer estas modificaciones si recibe autorización previa y expresa de la corporación pública correspondiente.

Tras esas precisiones generales, el ministerio se concentró en las competencias definidas en los numerales 5 y 9 del artículo 300 de la Carta Política, según los cuales las asambleas departamentales son competentes para aprobar, mediante ordenanza, el presupuesto anual de rentas y gastos, y también tienen la facultad para autorizar al gobernador para que ese funcionario ejerza, por un tiempo, funciones precisas a su cargo. Con respecto a esta facultad, el interviniente indicó que, con fundamento en el artículo 300.9 superior, las asambleas pueden habilitar al gobernador para que ejerza competencias de su resorte a través de una autorización que: (i) es precisa y temporal; (ii) corresponde a una modalidad de delegación administrativa y (iii) recae sobre competencias exclusivas de las asambleas.

El interviniente agregó que ninguna de las competencias de las asambleas está excluida de esa posibilidad de delegación y que dicho órgano colegiado puede modificar, en cualquier momento, las decisiones adoptadas por el gobernador en ejercicio de esa habilitación. En consecuencia, las normas acusadas son constitucionales.

Adicionalmente, el ministerio indicó que las competencias de modificación del Presupuesto General de la Nación asignadas del Gobierno Nacional y previstas en los artículos 76 a 88 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), son aplicables a los gobernadores por remisión de los artículos 353 de la Carta Política y 109 del EOP.

De otra parte, el ministerio señaló que, según lo indicado en la sentencia C-170 de 2022, uno de los principios más importantes en materia presupuestal es el de legalidad en la aprobación del presupuesto de ingresos y gastos. Según ese principio, en la fase de ejecución, para que los gastos puedan ser realizados: (i) las partidas deben ser aprobadas por el Congreso al expedir la ley de presupuesto y (ii) debe contarse con el certificado de disponibilidad presupuestal. Para el ministerio, las normas acusadas no desconocen el principio de legalidad porque, en todo caso, el presupuesto debe contar con los elementos definidos constitucional y legalmente.

Por último, la entidad indicó que la norma no genera un vaciamiento de las competencias de las asambleas, quienes preservan las funciones correspondientes a expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental, aprobar el presupuesto anual de rentas y gastos, y modificar, en cualquier tiempo y por iniciativa propia, las decisiones adoptadas por el gobernador en ejercicio de la autorización examinada.

9. La Universidad de la Sabana solicitó que se declare la inexequibilidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

En primer lugar, la interviniente argumentó que las disposiciones acusadas violan el principio de colaboración armónica del poder porque la Carta Política, al establecer la competencia de las asambleas de aprobar el presupuesto, buscó que fuera un órgano democrático y de composición plural, tras un proceso de deliberación, el que modificara el presupuesto. Por lo tanto, el gobernador, como órgano ejecutivo unipersonal, no puede ejercer esa competencia.

Finalmente, la universidad señaló que las disposiciones son incompatibles con el principio de eficiencia, pues permiten cambios sobrevinientes al presupuesto departamental, en contravía de las disposiciones constitucionales que exigen que el presupuesto responda a los proyectos presentados por la gobernación a la asamblea y sean aprobados por esta. Por esa vía, se afecta la sostenibilidad fiscal, ya que no es posible conocer con exactitud los rubros máximos de gasto público con anterioridad a la vigencia fiscal.

Federación Nacional de Departamentos10

10. La Federación Nacional de Departamentos solicitó que se declare la exequibilidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

La interviniente indicó que las disposiciones demandadas no violan el principio democrático,

pues permiten trasladar temporalmente una competencia a los gobernadores, quienes son elegidos mediante elección popular y exponen a los electores su plan de gobierno y el presupuesto fiscal una vez son elegidos.

Adicionalmente, señaló que los gobernadores, una vez son elegidos, deben elaborar el plan de desarrollo que regirá en los cuatro años de gobierno. Dicho plan debe tener en cuenta el plan de ordenamiento territorial, el marco fiscal de mediano plazo y el plan financiero plurianual. El proceso de elaboración del presupuesto público territorial requiere aproximadamente 10 meses de trabajo para el cumplimiento de todas las etapas, desde la formulación hasta la sanción. Además, involucra la participación tanto del gobernador como de todo el equipo profesional de la Secretaría de Hacienda y Planeación.

De otra parte, la interviniente destacó que, de acuerdo con el artículo 348 de la Carta Política, si la asamblea departamental no aprueba el proyecto de presupuesto presentado por el gobernador en los términos definidos en la ley, regirá el presentado por el gobernador.

Así, con fundamento en: (i) el origen democrático del gobernador, que es un funcionario de elección popular; (ii) la relación del presupuesto con el plan de gobierno elegido democráticamente; y (iii) el proceso de elaboración del presupuesto territorial, la federación indicó que el gobernador tiene diversas competencias relacionadas con la elaboración del presupuesto, que se extienden sobre diferentes etapas. Por lo tanto, las normas acusadas, al permitir que las asambleas le otorguen facultades temporales al gobernador para modificar el presupuesto, materializan el principio democrático. En efecto, los ciudadanos, mediante el voto programático, eligieron un programa de gobierno presentado por el candidato a gobernador que definirá la asignación de recursos.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

11. La Procuradora General de la Nación rindió concepto y solicitó que se declare la exequibilidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

La procuradora indicó que, para el examen del presente asunto, debe efectuarse una lectura armónica de los artículos 300.9, 313.3, 345 y 352 de la Constitución. En relación con estas disposiciones, indicó que los artículos 300.9 y 313.3 superiores prevén la delegación administrativa entre las corporaciones públicas (asambleas y concejos) y los gobernadores y los alcaldes para que estos ejerzan, de forma temporal, las funciones que les corresponden a dichas corporaciones. Por su parte, el artículo 345 constitucional prevé el principio de legalidad del gasto, al señalar que, en tiempos de paz, ni puede existir erogación con cargo al tesoro que no esté incluida en el presupuesto de gastos ni pueden hacerse gastos que no hayan sido decretados por el Congreso, las asambleas o los concejos. Finalmente, el artículo 352 superior indica que, además de las disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica de Presupuesto regulará, entre otros aspectos, la modificación de los presupuestos.

A partir de las disposiciones referidas, insiste la Procuradora, la Sentencia C-186 de 2020 estableció las siguientes reglas: (i) en tiempos de paz, por regla general, no pueden efectuarse adiciones, traslados, reducciones y aplazamientos presupuestales por el Ejecutivo, pues ese tipo de cambios debe ser aprobado por las corporaciones públicas de elección popular; (ii) de forma excepcional, el Ejecutivo puede efectuar esas modificaciones si recibe autorización previa y expresa de la corporación correspondiente, y en el caso de los alcaldes, en la hipótesis prevista en el artículo 91 de la Ley 136 de 199411.

De otra parte, la procuradora indicó que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado12, las autorizaciones al Ejecutivo para modificar el presupuesto deben ser: (i) precisas, esto es, definir con claridad y detalle el alcance la facultad, y (ii) temporales,

a través de la identificación del plazo en el que puede actuar el gobernador.

Con fundamento en lo expuesto, la procuradora planteó que las disposiciones demandadas no desconocen el principio de legalidad del gasto, pues el legislador reguló la competencia prevista en el artículo 300.9 de la Carta Política. Adicionalmente, las normas acusadas respetan los límites constitucionales a la facultad de delegación por cuanto:

i. hacen referencia a la delegación de facultades para actividades específicas en relación con el presupuesto y dirigidas a ejecutar políticas, programas, subprogramas y proyectos establecidos en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia, lo que descarta la intención de vaciar las competencias de las asambleas.

iii. No limitan a las asambleas ni para expedir anualmente el presupuesto o reformarlo ni para revocar las facultades otorgadas al gobernador ni para modificar los actos expedidos con fundamento en la delegación.

En este orden de ideas, para la Procuradora General de la Nación, los artículos demandados no vulneran el principio de legalidad del presupuesto y, por lo tanto, solicitó que se declare su exequibilidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

a. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda presentada en contra

del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022, con fundamento en la competencia asignada en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

b. Planteamiento del problema jurídico, método y estructura de la decisión.

13. El actor demandó el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022, incluidos en una ley dirigida a modernizar el funcionamiento de los departamentos. Las normas acusadas, al establecer las competencias de las asambleas y de los gobernadores, prevén la posibilidad de que estos últimos efectúen modificaciones en el presupuesto general del departamento como consecuencia de delegaciones temporales otorgadas por las asambleas.

En concreto, el artículo 19.5 demandado establece la competencia de las asambleas departamentales para otorgarle al gobernador precisas facultades temporales para efectuar modificaciones en el presupuesto general del departamento (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 de la vigencia. Por su parte, el artículo 119.50 de la misma ley establece la competencia correlativa de los gobernadores, para ejercer las facultades delegadas por la asamblea en relación con las modificaciones en el presupuesto general del departamento.

El demandante planteó un cargo único, de acuerdo con el cual las competencias demandadas violan el principio de legalidad en materia presupuestal, que se deriva del artículo 345 superior y del reparto de competencias que, en materia presupuestal, prevé la Constitución Política. De acuerdo con este principio, la aprobación y modificación de los presupuestos en los diferentes niveles (general de la Nación, departamentales y municipales) deben efectuarse por las corporaciones públicas de elección popular, particularmente el Congreso

de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, en la medida en que se trata de instancias que aseguran la participación y deliberación democrática.

En atención al cargo planteado por el ciudadano, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si: ¿viola el principio de legalidad del presupuesto el que una ley autorice a las asambleas departamentales delegar a los gobernadores, de forma temporal y precisa, la competencia correspondiente a la modificación de los presupuestos departamentales?

14. Para resolver el problema jurídico, la Corte expondrá las reglas previstas en la Carta Política y en leyes orgánicas en relación con la elaboración y la aprobación del presupuesto general de la Nación, y operaciones presupuestales posteriores. Así, con fundamento en el artículo 353 superior, dichas reglas constitucionales aplican, en lo pertinente, en el ámbito territorial y, como se explicará, permiten determinar el diseño constitucional en materia presupuestal que se proyecta en ese ámbito. Luego, a partir de las reglas en mención y, particularmente, del artículo 345 superior se dedicará en esta sentencia una sección al principio de legalidad del presupuesto, con énfasis en la legalidad del gasto. Finalmente, previo a resolver el caso concreto, la Corte hará referencia a las competencias constitucionales de las asambleas y de los gobernadores en materia presupuestal, así como a la facultad de delegación de facultades por parte de la asamblea y en favor del gobernador prevista en el artículo 300.9 superior.

c. Las reglas constitucionales y orgánicas sobre la elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación y operaciones presupuestales posteriores, y su aplicación en los presupuestos de las entidades territoriales

15. El presupuesto general de la Nación es un instrumento de planeación financiera del Estado que racionaliza la actividad estatal y en el que se prevé la estimación de los ingresos

y una autorización máxima de gastos en un período específico que, en el sistema fiscal colombiano, corresponde a un año13. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional14, el presupuesto representa un acuerdo democrático sobre la asignación de los recursos públicos, la definición de las prioridades y el consecuente logro de las finalidades del Estado. Como lo ha indicado la Corte, debe ser el producto de: "un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso"15.

Ahora bien, el presupuesto está integrado por tres secciones principales: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de gastos; y (iii) las disposiciones generales16.

Entre las rentas y los gastos existe una relación directa que se puede resumir en que las modificaciones de una sección impactan y se reflejan en la otra. Así, por ejemplo, si se aumentan las rentas habrá un aumento correlativo de los gastos. Esta relación se deriva del mismo modelo constitucional del presupuesto al determinar en el artículo 346 superior y siguientes, a partide de los que se deriva que el presupuesto está compuesto por las rentas (ingresos) y los gastos (apropiaciones) y el artículo 347 superior cuando indica que la ley de apropiaciones deberá reflejar todos los gastos y precisa que la consecuencia directa de que estos resulten insuficientes es la necesidad de crear nuevas rentas.

Igualmente debe tenerse en cuenta que el ciclo presupuestal comprende las siguientes etapas: (i) programación del proyecto de presupuesto, (ii) presentación del proyecto al Congreso, (iii) estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso, (iv) liquidación del presupuesto general de la Nación, (v) ejecución y (vi) seguimiento y evaluación20.

16. En atención al impacto del presupuesto desde la perspectiva democrática, social,

económica, política y contable21, la Constitución definió una serie de reglas en materia presupuestal que se clasifican como: a) reglas de competencia, esto es, las que asignan funciones concretas a las autoridades en el proceso presupuestal; b) reglas de procedimiento que definen el trámite a seguir en relación con algunas de las etapas y operaciones sobre el presupuesto; y c) disposiciones materiales, es decir, aquellas que definen los contenidos del presupuesto.

17. A través del primer tipo de reglas, la Carta Política distribuye las competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República así:

De una parte, al Gobierno nacional, como titular de la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal22, se le asignan las competencias relacionadas con: (i) la elaboración y formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; (ii) la presentación del proyecto de presupuesto ante el Congreso23; y (iii) la emisión de conceptos previos y vinculantes sobre las propuestas de modificación que plantee el Congreso en relación con el aumento de los cómputos de las rentas, las partidas, los recursos del crédito y los recursos provenientes del balance del Tesoro24. Adicionalmente, de acuerdo con el EOP se le otorgan las competencias para: (iv) liquidar el presupuesto de conformidad con lo aprobado por el Congreso25; (v) reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales26; (vi) aumentar el monto de las apropiaciones mediante la apertura de créditos adicionales27; y (vii) presentar al Congreso Nacional proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto28.

De otra parte, al Congreso de la República se le asignan las siguientes competencias: (i) establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración mediante la expedición del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones29; (ii) proponer el aumento de los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y de los provenientes del balance del Tesoro (con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo); (iii) aumentar

las partidas del proyecto de presupuesto de gastos e incluir nuevas partidas (con la aceptación escrita del ministro del ramo); (iv) eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con algunas excepciones30; y (v) aprobar la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes.

18. En cuanto a las reglas de procedimiento, la Carta Política señala que: (i) el Gobierno debe presentar el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura31;(ii) las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto en mención32; (iii) durante los tres primeros meses de cada legislatura, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones33; (iv) si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes34; (v) el presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley correspondiente a los recursos adicionales35; (vi) si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno36; y (vii) si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro del plazo definido en la Constitución, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gasto37.

19. Finalmente, como límites materiales sobre el contenido de la ley anual del presupuesto, la Constitución precisa que esa ley debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo38. Asimismo, en relación con la ley de apropiaciones la Constitución establece que dicha ley: (i) deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva; (ii) incluir partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, a gastos decretados conforme a ley anterior, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de la deuda, o para cumplir el Plan Nacional de Desarrollo. Además, la Carta indica que la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación39.

20. Como se ve, en el diseño constitucional sobre la elaboración y aprobación del presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones se definen competencias diferenciadas entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Al primero, en lo sustancial, se le asignan las funciones exclusivas sobre la elaboración del proyecto, su presentación ante el Congreso y la emisión de conceptos previos y vinculantes frente a las propuestas de modificación. Por su parte, el Congreso de la República tiene la competencia de discusión y aprobación del presupuesto, en el que puede modificar algunos de los elementos presentados por el Gobierno y proponer aumentos en la estimación de los ingresos y de los gastos; estos últimos exigen de la autorización escrita del Gobierno.

21. Al revisar el diseño constitucional descrito se concluye que la definición precisa de las competencias en materia presupuestal y la distinción de los roles del Gobierno nacional y del Congreso de la República responden a importantes principios constitucionales. Primero, toman en cuenta el carácter técnico de la materia, ya que la elaboración del proyecto y la aprobación de algunas de sus modificaciones están en cabeza del Gobierno nacional, liderado por el Ministerio de Hacienda. Segundo, aseguran la participación democrática en la destinación de los recursos públicos a través de la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Tercero, hacen efectivo el principio de separación de poderes, pues la distribución de competencias permite la colaboración armónica entre las ramas que intervienen en la materia y el ejercicio de controles recíprocos.

22. Ahora bien, en cuanto a las reglas de elaboración del presupuesto en el ámbito territorial, el artículo 353 superior señala que los principios y las disposiciones en materia presupuestal definidas en la Constitución Política se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. Por su parte, los artículos 300.5 y 313.5 superiores establecen las competencias de las asambleas y de los concejos para expedir las normas orgánicas de elaboración de los presupuestos departamentales y municipales respectivamente, así como para expedir los presupuestos anuales de rentas y gastos. Finalmente, el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto

señala que las entidades territoriales, al expedir esas normas, deben sujetarse a las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, a las normas constitucionales y a las condiciones de cada entidad territorial.

Con fundamento en las normas descritas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las entidades territoriales están supeditadas, en lo pertinente, tanto a los principios constitucionales que regulan la elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación, como a la ley orgánica del presupuesto40. De manera que no existe una autonomía absoluta de las entidades territoriales en la definición de las normas presupuestales y, por lo tanto, la injerencia de lo nacional en esta materia es mayor por las siguientes razones:

Primero, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales. En concordancia con esta organización, el artículo 287 superior reconoce la autonomía territorial "dentro de los límites de la Constitución y de la ley". Segundo, el artículo 334 superior le confiere al Estado la dirección general de la economía y le otorga al legislador la competencia para la definición de las políticas macroeconómicas de la Nación. Tercero, el artículo 352 de la Carta Política señala que la Ley Orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Por lo tanto, la Ley Orgánica del Presupuesto es única para los niveles nacional y territorial41. Cuarto, el estatuto orgánico del presupuesto reconoce la competencia de las entidades territoriales para proferir las normas orgánicas de elaboración de sus presupuestos. Sin embargo, precisa que esa regulación debe ajustarse a las normas constitucionales, las disposiciones de esa misma ley orgánica y a las condiciones de cada entidad territorial42. Es decir, que tanto las disposiciones constitucionales que regulan el Presupuesto General de la Nación, como la ley orgánica del presupuesto, resultan aplicables en lo pertinente a los presupuestos territoriales.

Con todo, no puede perderse de vista que la Constitución reconoce un margen de regulación por parte de las entidades territoriales, pues en los artículos 300 y 313 superiores le asigna a las asambleas departamentales y a los concejos municipales las competencias para expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y municipal respectivamente, y para aprobar los presupuestos anuales de rentas y gastos.

d. El principio de legalidad del presupuesto, alcance y aplicación en la modificación presupuestal. Reiteración de jurisprudencia

23. Como quiera que el cargo formulado por el actor plantea la violación del principio de legalidad del presupuesto y las normas acusadas regulan la delegación en los gobernadores de las competencias de incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento, servicio de la deuda pública e inversión, la Corte considera necesario hacer referencia al alcance del principio de legalidad del presupuesto, a su aplicación en operaciones presupuestales posteriores a la aprobación del presupuesto, a la tipología de las operaciones presupuestales y a las subreglas que sobre algunas de estas operaciones ha definido la jurisprudencia.

24. El principio de legalidad del presupuesto no se menciona, de forma expresa, en la Constitución Política. Sin embargo, esta Corporación ha desarrollado este principio constitucional, que parte de la idea de que el presupuesto general de la Nación, en el ámbito nacional, y los presupuestos departamentales y municipales en el ámbito territorial, deben ser aprobados por las corporaciones públicas de elección popular mediante la ley, las ordenanzas y los acuerdos municipales o distritales, respectivamente43. De esta manera, se asegura que solo en los escenarios de mayor representación y deliberación democrática se aprueben las fuentes de ingresos, y se decrete el monto y la destinación del gasto público44.

25. El fundamento principal del principio de legalidad del presupuesto es el artículo 345 de la Carta Política que establece algunas de las principales reglas en materia presupuestal. Dichas reglas operan en tiempos de normalidad institucional y prohíben: (i) percibir contribuciones o impuestos que no estén incluidos en el presupuesto de rentas; (ii) hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no estén incluidas en el presupuesto de gastos; (iii) efectuar gastos públicos que no hayan sido decretados por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos distritales o municipales; y (iv) transferir créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto. En consecuencia, la definición del gasto, tanto su monto como su destinación, y la modificación de esos elementos, exigen la aprobación de las corporaciones públicas de elección popular.

Adicionalmente, el principio de legalidad del presupuesto también se deriva del artículo 347 superior, según el cual, si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones del Congreso, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes. Por ello, el incremento de las rentas y la consecuente apertura de créditos adicionales exige, por regla general. la aprobación mediante ley.

Finalmente, la ley orgánica del presupuesto señala que en los eventos en los que, en la ejecución del presupuesto general de la Nación, resulte necesario aumentar el monto de las apropiaciones o efectuar traslados presupuestales, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno mediante una ley sobre traslados y créditos adicionales salvo que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones45. Igualmente, la ley precisa que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale y la fuente del gasto será el decreto que declare el estado de excepción correspondiente46.

De las reglas descritas, se deriva la exigencia de que, por regla general, las operaciones

presupuestales que impliquen alteraciones en la identificación y en el cálculo de las rentas, el monto de los gastos públicos y su destinación, deben ser aprobadas por las corporaciones públicas de elección popular a través de leyes, ordenanzas y acuerdos municipales, según corresponda.

26. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el principio de legalidad del presupuesto, con énfasis en la legalidad del gasto, constituye uno de los principales rasgos de los Estados democráticos. En efecto, desde los primeros pronunciamientos esta Corporación47 ha precisado que el presupuesto es una importante herramienta jurídica y económica, en la que se define el destino de los recursos públicos. Por lo tanto, el presupuesto debe ser debatido y aprobado en un espacio de democracia representativa. Igualmente, se ha indicado que dicho principio, además de concretar la exigencia de legalidad de la actuación pública en el campo fiscal y servir como mecanismo de control al poder ejecutivo en materia presupuestal:

"también puede ser visto como la contrapartida del principio de legalidad de los tributos. De forma análoga a como todas las personas ejercen su ciudadanía y participan a través del sistema de representación democrática en la decisión sobre qué impuestos y en qué montos se han de pagar, participan en la decisión sobre qué gastos y en qué montos se han de hacer. En otras palabras, al grito de los revolucionarios estadounidenses 'no hay impuestos sin representación', se puede sumar su contrapartida: 'no hay gastos sin representación'."48

27. A partir de las reglas previstas en la Carta Política, el principio de legalidad del presupuesto exige la definición democrática de un ámbito temporal sobre los recursos públicos, pues los presupuestos comprenden un período fiscal específico; un límite cuantitativo, ya que se proyectan los montos de los ingresos y se emiten autorizaciones máximas de gasto; y, finalmente, un límite material sobre la destinación del gasto porque en los presupuestos se indica en qué se deben emplear los recursos públicos49. De manera que, la competencia de las corporaciones públicas de elección popular incluye la aprobación del monto de los recursos disponibles (rentas), las autorizaciones máximas de gastos (apropiaciones) y la destinación de los recursos. Adicionalmente, la modificación de estos elementos exige, por regla general, la aprobación de la corporación de elección popular respectiva salvo algunas operaciones presupuestales en las que se pueden alterar esos

elementos directamente por el Ejecutivo, como se explicará más adelante, por ejemplo, en relación con los recursos de cooperación internacional no reembolsables.

28. Ahora bien, como se anunció, el principio de legalidad del presupuesto regula no solo la aprobación del presupuesto, sino también operaciones presupuestales en otras fases del ciclo presupuestal. Por lo tanto, para la reconstrucción de las reglas constitucionales y jurisprudenciales sobre la aplicación del principio de legalidad, y teniendo en cuenta que las disposiciones examinadas hacen referencia a actuaciones posteriores a la aprobación del presupuesto, es importante considerar los diferentes tipos de operaciones presupuestales, tal y como se describe a continuación.

Tipología de operaciones presupuestales posteriores a la aprobación del presupuesto50

Desde la perspectiva de las rentas

Tipo de operación presupuestal

Alcance

Regulación constitucional/orgánica

Creación de nuevas rentas

En los casos en los que los ingresos autorizados en el presupuesto no sean suficientes, el Gobierno puede proponer ante el Congreso la creación de nuevas rentas, esto es, la estimación de una nueva fuente de ingreso.

La creación de las nuevas rentas, regulada en el artículo 347 superior, no se adelanta, en estricto sentido, en la fase de ejecución del presupuesto, pues responde al desbalance entre

las rentas y los gastos de todo el presupuesto advertido desde la formulación del proyecto por el Gobierno o su aprobación por el Congreso. Sin embargo, la aprobación de los recursos adicionales puede darse luego de aprobado el presupuesto de rentas51. Por lo tanto, si se aprueban las nuevas rentas en esta hipótesis se trataría, en todo caso, de una operación posterior a la aprobación del presupuesto.

Artículo 347 de la Carta

Política

Aumento de renta aprobada

El procedimiento para esta operación es el mismo previsto en el artículo 347 superior y sobre esta operación caben las mismas consideraciones en relación con el momento, ya que puede ser posterior a la aprobación del presupuesto.

Artículo 347 de la Carta Política

Recursos de asistencia y cooperación internacional

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones.

La incorporación de estos recursos se adelanta mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Adicionalmente, el ministro de Hacienda debe informar de su incorporación a las comisiones económicas del Congreso.

Artículo 33 del EOP

Subregla en recursos en el ámbito departamental

(Decreto)

En relación con los recursos provenientes de: (i) el sistema general de participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) convenios con entidades del Estado o de cooperación internacional; y (v) Tesoro nacional.

El gobernador incorpora estos recursos al presupuesto departamental mediante decreto. Igualmente, cuando los recursos tengan por objeto cofinanciar proyectos, una vez el ejecutivo los adicione al presupuesto, deberá informar a la Asamblea Departamental dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición del acto administrativo.

Artículo 119 de la Ley 2200 de 2022

(numerales 49 y 51)

Desde la perspectiva del gasto

Adiciones

Tipología general

Las adiciones, como tipología general, incluyen las operaciones en las que se aumenta la cuantía de una apropiación ya aprobada o se crea una nueva partida de gasto. Para el efecto, el Gobierno propone, por regla general, ante el Congreso la creación y aprobación de un crédito adicional salvo que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones.

Los créditos adicionales hacen referencia a la creación de nuevos rubros en el presupuesto de gastos mediante: (i) créditos extraordinarios, que corresponden a la creación de una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original; y (ii) créditos suplementales, en los que se aumenta la cuantía de una apropiación ya aprobada 52.

Artículo 345 de la Carta Política

Artículo 79 a 82 del EOP

Creación de nueva partida de gasto

(Ley)

En esta operación se crea una partida de gasto que no estaba prevista en el presupuesto original53. Esta operación genera la apertura de créditos extraordinarios.

De acuerdo con el artículo 80 del EOP, el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre créditos adicionales al presupuesto54.

Artículo 345 de la Carta Política

Artículo 79 a 82 del EOP

Artículo 2.8.1.9.6. del Decreto 1068 de 2015

Aumento de una partida

(Ley)

En esta operación se aumenta la cuantía de una determinada apropiación mediante créditos suplementales55.

De acuerdo con el artículo 80 del EOP, el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto.

Artículo 345 de la Carta Política

Artículo 79 a 82 del EOP

artículo 2.8.1.9.6. del Decreto 1068 de 2015

Recursos de asistencia y cooperación internacional

(Decreto)

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables se incorporan al presupuesto general de la Nación mediante decreto del gobierno.

La destinación de estos recursos está determinada por las estipulaciones en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

Artículo 33 del EOP

Traslados

Tipología general

En estas operaciones se disminuye el monto de una apropiación con el fin de aumentar otra partida56.

Los traslados pueden tener diferentes modalidades, pues pueden consistir, entre otros, en la modificación de los montos asignados entre secciones (entidades públicas), la alteración en

el destino de los diferentes tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), y la modificación en el destino de los recursos entre programas y/o subprogramas.

El procedimiento para adelantar traslados varía según si se altera la partida global definida por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma57.

Artículos 60, 64, 80 y 82 del EOP

Artículo 67 de la Ley 38 de 1989

Traslados que no alteran la la partida global definida por el Congreso destinada a destinada funcionamiento,

servicio de la deuda

programa y subprograma

(Decreto)

Los traslados que no modifican la partida global definida por el Congreso de la República se adelantan por vía administrativa a través de contracréditos.

Así, por ejemplo, si el traslado se mantiene en rubros que mantienen la destinación a funcionamiento, servicio de la deuda, programa o subprograma se puede efectuar el traslado correspondiente por vía administrativa.

Artículo 81 del EOP

Artículo 67 de la Ley 38 de 1989

Traslados que alteran la partida global definida por el Congreso destinada a funcionamiento,

servicio de la deuda,

programa y subprograma

(Ley)

Los traslados que modifican la partida global definida por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprogramas deben ser efectuados mediante ley presentada por el Gobierno al Congreso de la República.

Así, por ejemplo, si el traslado se adelanta desde un rubro correspondiente a funcionamiento hacia un rubro correspondiente al servicio de deuda pública se requiere el trámite de una ley para efectuar el traslado.

Artículo 80 del EOP

Traslados fusión de órganos o traslado de funciones entre órganos

(Decreto)

Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos.

Estos traslados no pueden aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda aprobadas por el Congreso de la República.

Artículo 86 del EOP

Traslados

Fondo de Compensación Interministerial

(Resolución)

Para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos y para los casos en que el presidente de la República y el consejo de ministros califiquen de excepcional urgencia, el ministro de hacienda puede efectuar traslados con cargo a este fondo. Los traslados se mantienen en el presupuesto de funcionamiento.

Artículo 87 del EOP

Otras operaciones

Reducciones

(Decreto)

Corresponden a la reducción del monto de una apropiación aprobada en el presupuesto correspondiente por las razones descritas en el artículo 76 del EOP58 . Las reducciones se adelantan directamente por el Gobierno nacional.

Artículo 76 del EOP

Aplazamientos

(Decreto)

Se trata de operaciones en las que se posterga una apropiación aprobada en el presupuesto correspondiente. Sobre esta operación, debe tenerse en cuenta que las apropiaciones están destinadas a ser ejecutadas en la vigencia fiscal correspondiente. En consecuencia, el aplazamiento implica que no se efectuará el gasto.

Artículo 76 del EOP

Movimientos presupuestales de distribución.

(Resolución)

Corresponden a operaciones que desagregan un monto global y lo concretan, pero no varían el gasto ni su destinación general.

Los movimientos se efectúan directamente por el Gobierno nacional y las entidades.

Artículo 19 de la Ley 1420 de 2010

C-006 de 2012

Tabla 1. Tipología de operaciones presupuestales posteriores a la aprobación del presupuesto. Elaboración del despacho ponente.

29. Con respecto a la modificación del presupuesto, la jurisprudencia ha destacado que uno de los principales cambios que introdujo la Constitución Política de 1991 consistió en el fortalecimiento del Congreso de la República en la definición del presupuesto60. De ahí que, solo para atender las situaciones de anormalidad institucional, la Carta Política de 1991 autorice que las modificaciones presupuestales que impliquen creación y modificación de rentas, adiciones y traslados que alteran las partidas globales definida por el Congreso destinadas a funcionamiento, servicio de la deuda, programas y subprogramas se adelanten directamente por el Gobierno Nacional61. Con todo, en el marco de dichas situaciones de excepción, la modificación del presupuesto debe siempre adelantarse mediante normas con rango o jerarquía de ley. En consecuencia, en los estados de anormalidad institucional procede la modificación del presupuesto por parte del Gobierno nacional, pero solo mediante decretos legislativos62.

30. Con fundamento en estos elementos y, en particular, luego de identificar una tipología

general de operaciones presupuestales, pasa la Sala a reconstruir las subreglas definidas con respecto a operaciones relacionadas con el presupuesto general de la Nación:

31. En primer lugar, sobre la creación de nuevas rentas o el aumento de las existentes, el artículo 346 superior exige que el Gobierno nacional proponga esas operaciones ante el Congreso para que se aprueben por ley. En materia de rentas cabe destacar que la Carta Política le otorga una competencia principal al Gobierno, ya que el artículo 349 superior precisa que el cómputo de las rentas no puede ser aumentado por el Congreso sin el concepto favorable del ministro del ramo. Sin embargo, como la definición de las rentas corresponde a una estimación de los ingresos, el Congreso tiene la competencia para evaluar elementos económicos y políticos del presupuesto como su coherencia macroeconómica y las fuentes de financiación, y proponer el incremento de las rentas de ser el caso (con la aprobación del Ministerio de Hacienda). En esta evaluación y aprobación se manifiesta el principio de legalidad presupuestal.

Con todo, hay que precisar que no todos los aumentos de las rentas exigen la aprobación del Congreso mediante ley, pues, por ejemplo, en relación con los recursos de cooperación internacional no reembolsables el incremento de las rentas opera a través de la adición mediante decreto del gobierno, previa certificación del recaudo. Esta subregla se sustenta, de un lado, en el carácter cierto de la fuente de ingreso, de ahí que se exija la certificación de recaudo y, de otro, en la destinación de los recursos definida en los convenios de cooperación63.

32. En segundo lugar, el aumento de partidas de gasto o la creación de nuevas partidas requieren la aprobación del Congreso mediante el trámite de una ley que adicione el presupuesto. Por ende, las leyes que autorizan al Gobierno o las autoridades administrativas para efectuar adiciones presupuestales desconocen la competencia constitucional asignada al Congreso en relación con la definición del gasto. En virtud de ello, por ejemplo, la sentencia C-357 de 1994 declaró inexequible una disposición que autorizaba al Gobierno a

incrementar los aportes con destino a programas de reinserción de desmovilizados en el marco del proceso de paz. En relación con esta facultad, la Sala Plena advirtió que se trataba de una autorización para el aumento de las apropiaciones y, por lo tanto, debía ser aprobado por el Congreso.

Sobre adiciones de partidas también debe tenerse en cuenta, que según la regulación orgánica, no es necesaria la aprobación mediante ley cuando el crédito adicional se abra mediante contra créditos a la ley de apropiaciones, así como en las modificaciones relacionadas con recursos de asistencia y cooperación internacional no reembolsables. La destinación de estos recursos se define en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y, por lo tanto, la adición correspondiente se puede adelantar directamente por el Gobierno nacional mediante decreto.

33. En tercer lugar, los traslados presupuestales, en los que se varía la partida global definida por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma requieren la aprobación del Congreso de la República mediante el trámite de una ley que modifique el presupuesto64. Así, por ejemplo, si el traslado se adelanta desde un rubro correspondiente a funcionamiento hacia el servicio de deuda pública, se requiere el trámite de una ley para efectuar el traslado.

En efecto, el artículo 345 superior señala que no se puede transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. A partir de esta regla, se han declarado inexequibles leyes que autorizan al Gobierno nacional o autoridades administrativas a efectuar traslados entre diferentes fondos de cofinanciación. Sobre esta posibilidad, la sentencia C-685 de 1996 precisó:

Según la Constitución, es al Congreso a quien corresponde, por medio de la ley del presupuesto, apropiar las partidas y sus orientaciones (CP art. 345), por lo cual no puede la

ley trasladar al Ejecutivo esa competencia para la definición última del gasto público, ni siquiera en materia de inversión social, pues se estaría rompiendo la legalidad del gasto que, como ya se ha señalado en esta sentencia, es uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático.65

Sin embargo, los traslados que no impliquen alteraciones en la partida global de gasto se pueden adelantar directamente por el Ejecutivo, pues el traslado correspondiente no implica una modificación de la destinación general del gasto definido por el Congreso de la República. Por esta razón, en las leyes de modificación de la estructura de la administración pública el Congreso le otorga al Gobierno Nacional facultades para efectuar los traslados correspondientes, los cuales no alteran la partida global del gasto (funcionamiento) definida por el Congreso de la República en la ley anual del presupuesto66.

En efecto, el artículo 86 del EOP precisa que cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto. Sobre estos traslados aclara que esta facultad no permite: "aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda aprobadas por el Congreso de la República". En consecuencia, como se explicó, el traslado en estos casos no altera la destinación del gasto definida por el Congreso porque el movimiento se efectúa dentro del presupuesto de funcionamiento.

Finalmente, para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos, en los casos en los que el presidente de la República y el consejo de ministros califiquen de excepcional urgencia, el Ministro de Hacienda puede efectuar traslados con cargo al Fondo de Compensación Ministerial67. Sobre estos traslados, el artículo 3º de la Ley 718 de 2001 precisa que se utilizarán únicamente para completar faltantes en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto. Adicionalmente, señala que no pueden utilizarse para abrir nuevas partidas en el presupuesto de gastos ni completar apropiaciones para gastos de inversión o para atender el servicio de la deuda. De manera que, como se

advierte de la regulación, se trata de la destinación excepcional de recursos a un tipo de gasto, funcionamiento, que ya había sido aprobado por el Congreso, en la medida en que también exige apropiaciones incluidas en leyes de presupuesto.

34. En cuarto lugar, las normas que autoricen al Gobierno a reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, sin que se requiera la aprobación del Congreso, son constitucionales, pues no implican una modificación del monto máximo de gasto autorizado ni una variación de la destinación. En efecto, las reducciones y aplazamientos de las partidas presupuestales no constituyen, en estricto sentido, modificaciones del presupuesto y se trata de operaciones propias del escenario de ejecución presupuestal en cabeza del Ejecutivo.

La sentencia C-192 de 1997 examinó los motivos de aplazamiento o reducción de las partidas que prevé el artículo 76 del EOP para que el Gobierno nacional adelante dichas operaciones y advirtió que se trata de razones de prudencia fiscal. Adicionalmente, consideró que si bien se trata de operaciones de ejecución presupuestal ello no significa que: "la ley orgánica puede conferir una facultad abierta al Gobierno para disminuir o aplazar con total discrecionalidad la ejecución de las distintas partidas apropiadas por la ley anual de presupuesto, por cuanto de todos modos el proceso presupuestal está sometido a la Constitución y a la ley." En atención a ese límite, la Corte declaró exequible la disposición examinada bajo el entendido que "la reducción o aplazamiento, total o parcial, de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el Gobierno debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas, en los términos de los numerales 9 y 14 de la parte motiva de esta sentencia".

35. En quinto lugar, las operaciones de distribución, a través de las que se desagregan parcial o totalmente los recursos asignados a un gasto global aprobado en el presupuesto se efectúan directamente por el ejecutivo68. Esto por cuanto se trata de operaciones de ejecución que no modifican el monto total de sus apropiaciones ni su destinación69.

36. En síntesis, a partir de los diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, se ha protegido la competencia del Congreso de la República en la aprobación de las rentas identificadas por el ejecutivo, y en la destinación general del gasto con las precisiones descritas, pues esta función materializa importantes principios constitucionales, como se describió en el fundamento jurídico 29. Por lo tanto, el presupuesto anual de rentas y gastos debe ser aprobado mediante ley y las modificaciones que impliquen el incremento de las rentas, el aumento del gasto o la variación en las partidas globales definidas por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma exigen, por regla general, que el ejecutivo presente un proyecto ante el Congreso de la República para que este apruebe mediante ley las modificaciones correspondientes, exigencia que corresponde al principio de legalidad.

La aplicación del principio de legalidad del presupuesto a la modificación de los presupuestos de las entidades territoriales

37. En el capítulo anterior, la Corte identificó el alcance del principio de legalidad en las modificaciones del presupuesto general de la Nación. Ahora, resulta necesario establecer si ese principio opera en relación con la alteración de los presupuestos de las entidades territoriales, debido a que las normas acusadas hacen referencia a la delegación de la competencia de modificación de los presupuestos departamentales.

38. En cuanto a la modificación de los presupuestos de las entidades territoriales, cabe precisar que la regulación constitucional define, principalmente, las reglas sobre el presupuesto general de la Nación y detalla la distribución de competencias entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República, tal y como se describió en los fundamentos jurídicos 29 al 36. Sin embargo, con fundamento en los artículos 352 y 353 de la Carta Política, las reglas generales sobre elaboración y modificación del presupuesto definidas en la

Constitución Política y en la Ley Orgánica del Presupuesto también aplican, en lo pertinente, a los presupuestos territoriales. En efecto, el artículo 352 superior indica 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 contratar70.

Por su parte, el artículo 353 de la Constitución Política señala 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 presupuesto71.

Asimismo, el artículo 345 superior establece, de forma expresa, la competencia de las asambleas y los concejos para la aprobación del monto y la destinación del gasto público. De manera que, las disposiciones constitucionales en mención apuntan a una primera conclusión, de acuerdo con la cual la aplicación del principio de legalidad del presupuesto opera en el ámbito territorial.

39. Por su parte, en el ámbito departamental el artículo 300.5 superior establece la competencia de las asambleas para: “Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos”, mientras que el artículo 305.4 de la Carta Política establece la competencia del gobernador para presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre el presupuesto anual de rentas y gastos. En el ámbito municipal, el artículo 313.5 superior le otorga a los concejos la competencia para “Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el

presupuesto de rentas y gastos" y el artículo 315.5 de la Carta Política define como una atribución del alcalde la presentación oportuna al concejo municipal de los proyectos de acuerdo sobre ese mismo presupuesto. De lo expuesto, se advierte que en el ámbito territorial también se proyecta la distribución de competencias en materia presupuestal, en la que los asuntos relacionados con el presupuesto están sujetos a la aprobación por parte de las asambleas y los concejos municipales mediante ordenanzas y acuerdos.

40. Adicionalmente, al revisar los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se encuentra que el constituyente quiso que las facultades tributarias, presupuestales y de gasto estuvieran radicadas en los órganos colegiados de cada orden territorial y que el presidente, los gobernadores y los alcaldes solo tuvieran la iniciativa en la elaboración de los proyectos de presupuesto y gasto. Así, en la Gaceta número 41 se encuentran recopiladas la mayoría de las propuestas frente al orden territorial, la planeación y la hacienda, las cuales comparten la pretensión de trasladar las competencias para aprobar los presupuestos, tributos y gastos al Congreso, a los concejos municipales y a las asambleas departamentales72. De esa manera, la intención del constituyente, que quedó plasmada en varias de las disposiciones constitucionales a las que se ha hecho referencia en esta sentencia, es que las facultades tributarias, presupuestales y de gasto estuvieran radicadas en los órganos colegiados de cada orden territorial y que el presidente, gobernador y alcalde solo tuvieran la iniciativa en los proyectos de presupuesto y gasto.

41. De otra parte, la jurisprudencia de este tribunal ha reconocido la aplicación del principio de legalidad del presupuesto en el ámbito territorial. Así, por ejemplo, la sentencia C-423 de 2005 señaló que el principio de legalidad del gasto es aplicable a las entidades territoriales73 y en otras oportunidades se ha indicado que:

"en tiempos de paz 'la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto' de los departamentos, municipios y distritos le corresponde a las corporaciones públicas de elección popular y, específicamente, a las asambleas departamentales y a los concejos

distritales y municipales, mientras que en materia presupuestal las facultades de los gobernadores y alcaldes son, por regla general, de mera ejecución.”74

En consecuencia, a partir de las competencias asignadas a los alcaldes, gobernadores, asambleas y concejos en los artículos 300, 305, 313 y 315 de la Carta Política, las prohibiciones establecidas en el 345 superior, las reglas de aplicación de las disposiciones constitucionales sobre el presupuesto en el ámbito territorial que corresponden a los artículos 352 y 353 de la Carta Política, las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente y la jurisprudencia constitucional, la Corte concluye que el principio de legalidad del gasto, que delimita los órganos que pueden autorizar el monto de los gastos públicos y su destinación, también es aplicable a las entidades territoriales.

42. Establecido lo anterior, hay que señalar que en la regulación orgánica sobre la modificación de las rentas en el ámbito departamental, el artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 (numerales 49 y 51) precisa que en relación con los recursos provenientes de: (i) el sistema general de participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) convenios con entidades del Estado o de cooperación internacional; y (v) tesoro nacional, el gobernador incorpora estos recursos al presupuesto departamental mediante decreto. Igualmente, cuando los recursos tengan por objeto cofinanciar proyectos, una vez el ejecutivo los adicione al presupuesto, deberá informar a la Asamblea Departamental dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición del acto administrativo.

43. Adicionalmente, como quiera que el Estatuto Orgánico del Presupuesto rige, en lo pertinente, el proceso presupuestal de las entidades territoriales la competencia de los gobernadores en relación con las reducciones y los aplazamientos presupuestales debe observar los motivos definidos en el artículo 76 del EOP y las consideraciones constitucionales sobre los límites a esas operaciones expuestas en la sentencia C-192 de 1997.

44. Finalmente, hay que señalar que, al examinar decretos legislativos, este tribunal ha reiterado que, en contextos de normalidad institucional, le compete al Congreso de la República, a las asambleas y a los concejos la aprobación del presupuesto y su modificación. De forma excepcional, en el marco de los estados de excepción estas competencias pueden ser ejercidas por el ejecutivo directamente, con la obligación de informar a la corporación sobre el movimiento presupuestal dentro de los ocho días siguientes. Sobre estos pronunciamientos, emitidos en el marco de los estados de excepción, vale la pena hacer referencia a la sentencia C-186 de 2020, debido a que el Ministerio Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la Nación indicaron que esa decisión reconoció la posibilidad de que los gobernadores y los alcaldes efectúen, en tiempos de paz, modificaciones presupuestales si reciben la habilitación de las corporaciones públicas de elección popular.

45. En efecto, la sentencia C-186 de 2020 adelantó el control automático de constitucionalidad sobre un decreto legislativo que facultó a los gobernadores y a los alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales necesarias para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada como consecuencia de la pandemia Covid-19, y circunscribió las facultades al término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, al examinar la facultad descrita, hizo referencia al principio de legalidad del presupuesto75 y advirtió que, en los estados de excepción, el Gobierno nacional puede efectuar modificaciones presupuestales dirigidas a atender la situación de emergencia, debido a que la restricción sobre la modificación del presupuesto prevista en el artículo 345 superior está circunscrita a los tiempos de normalidad institucional y a la necesidad de atender de manera efectiva las situaciones apremiantes que motivaron las facultades extraordinarias.

En cuanto a la modificación de los presupuestos de las entidades territoriales, esta Corporación señaló que, si bien hay un núcleo de autonomía de dichas entidades que debe respetarse, lo cierto es que "la injerencia nacional es mayor"76 en esta materia en atención a diversas disposiciones constitucionales77, principalmente, al artículo 345 de la Carta Política. Adicionalmente, en las consideraciones generales efectuadas en esa oportunidad, la Sala Plena indicó, tal y como lo resaltó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la Nación, que:

"Sin perjuicio de las precisiones que se efectúen en el acápite subsiguiente, es importante precisar, desde ahora, que los artículos 76 a 88 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se refieren al proceso para efectuar las modificaciones al presupuesto y prevén que (i) las modificaciones al presupuesto nacional, departamental, distrital y municipal pueden ser de cuatro tipos: adiciones, traslados, reducciones y aplazamientos y que (ii) en tiempos de paz estas modificaciones no pueden ser efectuadas por el ejecutivo, sino que deben ser aprobadas por los correspondientes órganos de representación popular, es decir, por el Congreso en el caso del presupuesto general de la Nación, por la respectiva asamblea tratándose del presupuesto departamental y por los concejos distritales y municipales, en el caso de los presupuestos de distritos y municipios. El ejecutivo únicamente puede realizar estas modificaciones (i) si recibe previa y expresa autorización de la corporación pública correspondiente y (ii) tratándose de los alcaldes en el supuesto previsto en el literal g) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012."78 (subrayas propias)

Luego, en el examen de la modificación del presupuesto de las entidades territoriales en tiempos de anormalidad institucional, la Corte concluyó a partir del artículo 345 superior que: "las modificaciones a los presupuestos de departamentos, distritos y municipios por los gobernadores y los alcaldes son posibles en tiempos de anormalidad, pero esa posibilidad requiere del otorgamiento de la correspondiente facultad."79

Con fundamento en las consideraciones descritas, en la Sentencia C-186 de 2020 se declaró la constitucionalidad de la autorización otorgada en el Decreto Legislativo 512 de 2020 a los gobernadores y alcaldes para efectuar modificaciones presupuestales, debido a que: (i) resultaba compatible con la restricción del principio de legalidad presupuestal a los tiempos de normalidad institucional según el artículo 345 superior; (ii) las disposiciones estatutarias que regulan los estados de excepción, particularmente los literales l) y ll) del artículo 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción; (iii) el otorgamiento de la facultades se adelantó mediante un decreto legislativo; (iv) la medida respetaba la autonomía de las entidades territoriales; y (v) respondía a las particularidades de la crisis derivada de la pandemia Covid-19, cuyos efectos no se consolidaron en un momento concreto ni resultaba uniformes para todo el territorio.

En esa ocasión, sin embargo, las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera salvaron su voto frente a la decisión mayoritaria al considerar que las facultades extraordinarias definidas en la Carta Política para conjurar los efectos de los estados de emergencia se asignaron al Presidente de la República y no son susceptibles de delegación. Asimismo, indicaron que, aunque la medida resultara efectiva para conjurar la crisis, a su juicio, no resultaba admisible marginar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de las competencias que, en materia presupuestal, les asignó la Carta Política.

46. En síntesis, de acuerdo con la línea jurisprudencial desarrollada sobre el principio de legalidad del presupuesto se advierte que:

i. La Constitución Política de 1991 quiso fortalecer la competencia del Congreso en materia presupuestal, razón por la que eliminó la posibilidad prevista en la anterior en la Constitución de 1886 de efectuar adiciones presupuestales administrativas.

ii. En tiempos de normalidad institucional solamente el Congreso de la República es la

autoridad competente para definir la orientación (en qué se gasta) y cuánto se gasta (montos) con algunas excepciones relacionadas con las fuentes de los recursos, por ejemplo, convenios de cooperación internacional sobre recursos no reembolsables. Lo anterior, conforme a las reglas constitucionales que definen elementos sustanciales del gasto y tomando como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno nacional.

iii. El principio de legalidad del presupuesto es aplicable a las entidades territoriales. Sin embargo, en la modificación de las rentas y del gasto se prevén algunos escenarios particulares en materia presupuestal, como la modificación directa por parte del gobernador en relación con los recursos provenientes de: (i) el sistema general de participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) convenios con entidades del Estado o de cooperación internacional; (v) tesoro nacional; y (vi) convenios de cooperación internacional.

La organización territorial y las competencias asignadas a las asambleas y gobernadores

47. Como quiera que las disposiciones acusadas establecen la delegación de competencias por parte de las asambleas en favor de los gobernadores, es necesario hacer una referencia general a la elección, organización y distribución de competencias entre estas autoridades en el ámbito departamental. Asimismo, la Sala se pronunciará, de forma específica, sobre la facultad constitucional de delegación temporal de competencias asamblea-gobernador, prevista en el artículo 300.9 de la Constitución.

48. La Rama Ejecutiva del Estado colombiano cuenta con tres órdenes: el nacional, el departamental y el municipal que están encabezados por el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, respectivamente. Adicionalmente, en cada uno de dichos niveles existen órganos de representación plural y elección directa por la ciudadanía que son: el Congreso de la República, que hace parte de la Rama Legislativa, y las asambleas departamentales y los concejos municipales80. No obstante, la Corte Constitucional ha

aclarado que las mencionadas asambleas y concejos difieren del Congreso en que son corporaciones administrativas, como lo señalan los artículos 299 y 312 de la Constitución, por lo cual no hacen parte de la Rama Legislativa81.

Los departamentos son entidades territoriales y personas jurídicas de derecho público con autonomía para ejercer funciones administrativas respecto de "los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio"82. En el diseño político y administrativo del departamento concurren dos autoridades principales, de un lado, los gobernadores que encabezan la dirección y coordinación de la acción administrativa del departamento83. Por el otro lado, concurren las asambleas departamentales, las cuales son las principales encargadas en el nivel departamental de determinar la estructura de la Administración Departamental y las funciones de sus dependencias84.

49. El gobernador de cada departamento es elegido popularmente por el término de cuatro años, mediante voto programático. Esta modalidad de voto "es una expresión de la soberanía popular y de la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores85". De acuerdo con el artículo 259 de la Constitución, el gobernador representa el programa de gobierno que presentó como parte integral de su inscripción como candidato, y está obligado a cumplirlo, pues es la expresión de la voluntad de popular que lo eligió86. La mencionada figura también permite que los electores revoquen el mandato de la autoridad por el incumplimiento del programa de gobierno y esta posibilidad autoriza un control más efectivo de los ciudadanos sobre los elegidos87.

Ahora bien, el gobernador actúa como jefe de la administración a nivel departamental y como representante legal del departamento, además de ser agente del presidente de la República para la ejecución de la política económica general, entre otros asuntos88. Adicionalmente, dicha autoridad tiene la facultad de expedir actos administrativos de carácter general (decretos) o de carácter particular (resoluciones89 o reglamentos). Conforme con el artículo 305 de la Constitución, el gobernador cuenta con múltiples

atribuciones, que se pueden agrupar principalmente en las siguientes: (i) función de policía90; (ii) control de constitucionalidad y legalidad91; (iii) gestión y control fiscal92; (iv) organización y gestión de la estructura de la administración departamental93; (v) gestión y promoción del desarrollo territorial94; y (vi) las demás que señalen la Constitución, la ley y las ordenanzas95. En virtud de esta última facultad y de acuerdo con el artículo 300.9 superior, los gobernadores también pueden ejercer, por un tiempo determinado, precisas funciones que correspondan a las asambleas departamentales y que le sean delegadas por estas.

Finalmente, por ser relevante para el caso que se examina en esta oportunidad, cabe señalar que dentro de las funciones en materia presupuestal que ejerce el gobernador se encuentran las siguientes: (i) presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos, y (ii) velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

En síntesis, los gobernadores son funcionarios de elección popular, que son escogidos por la ciudadanía en virtud de su plan particular de gobierno, al cual están obligados. Dentro de las múltiples competencias con las que cuenta esta autoridad, se encuentran la presentación del proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos y ejercer las funciones que le sean delegadas por la asamblea departamental, por un tiempo específico.

50. Por su parte, las asambleas departamentales son corporaciones colegiadas político-administrativas de elección popular que cuentan con autonomía administrativa, así como con un presupuesto propio, y que ejercen control político sobre la administración departamental. Estas corporaciones deben contar con un número de diputados que oscila entre 11 y 31, según el número de habitantes del departamento, que serán elegidos para periodos de cuatro años y que tendrán calidad de servidores públicos96.

Las asambleas tienen la facultad de expedir actos administrativos, denominados ordenanzas (cuando son de carácter general) o resoluciones (cuando son particulares). Las ordenanzas serán adoptadas por mayoría simple, salvo los casos en que la Constitución exija expresamente mayoría especial97. La facultad de presentar proyectos de ordenanza está en cabeza del gobernador por conducto de sus secretarios, los diputados, el 30% de los concejales del departamento, el 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral del departamento, y el Contralor departamental, en materias relacionadas con sus atribuciones98. Dichos proyectos deberán ser aprobados en dos debates celebrados en días diferentes99, y las personas naturales y jurídicas podrán presentar observaciones sobre los proyectos de ordenanza que estén en trámite100.

A través de las ordenanzas, las asambleas departamentales ejercen algunas de las principales funciones asignadas en la Constitución como: (i) la planeación y el desarrollo económico y social del departamento101; (ii) la gestión tributaria y presupuestal102; (iii) la organización de la administración departamental y la territorial103; (iv) las funciones de policía104, entre otras. Adicionalmente, como ya fue señalado, en virtud del artículo 300.9 de la Constitución, las asambleas departamentales pueden: "autorizar al gobernador del departamento para (…) ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales".

En resumen, el ejercicio de las competencias de las asambleas está precedido por un espacio de deliberación y participación de la ciudadanía, que se deriva de las siguientes circunstancias: (i) se trata de un órgano colegiado, que se compone por 11 a 31 diputados elegidos popularmente; (ii) las ordenanzas únicamente podrán ser proferidas tras ser discutidas y aprobadas en dos debates celebrados en distintos días, mediante mayoría simple, por regla general; y (iii) los proyectos de ordenanza podrán ser objeto de observaciones por parte de la ciudadanía. Además, dentro de las múltiples funciones que tienen las asambleas, se encuentra la de delegar en el gobernador ciertas competencias particulares por un tiempo específico.

51. La facultad que tienen las asambleas departamentales de despojarse de sus competencias para delegarlas a los gobernadores está sujeta a dos presupuestos que se derivan directamente del tenor literal del artículo 300.9 de la Constitución, a saber: el criterio temporal y el criterio de precisión105. El primero implica que la asamblea no puede delegar sus funciones por un tiempo indeterminado, sino que debe establecer un periodo específico para que el gobernador ejerza las competencias respectivas; el segundo se refiere a que las facultades delegadas al gobernador deben ser determinadas y concretas.

En relación con la posibilidad de delegación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la separación de funciones es uno de los principios medulares de la organización del Estado Social de Derecho106. Esta separación funcional pretende evitar la concentración del poder político en una persona o institución, que lo ejerza de manera abusiva o arbitraria, bajo el entendido de que "[s]ólo la restricción o limitación en el ejercicio del poder político permite superar el peligro inherente a un gobierno de hombres y no de leyes"107. Por lo tanto, la posibilidad de delegación de competencias está sometida a límites temporales y sustanciales, y no puede implicar en ningún caso el vaciamiento de las competencias asignadas directamente en la Constitución Política, pues la separación de funciones garantiza el correcto funcionamiento del aparato estatal, y el ejercicio de controles recíprocos108.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la delegación de funciones de asambleas a gobernadores cuenta con tres limitantes, a saber: (i) una de orden temporal, que implica que la asamblea no puede habilitar indefinidamente al gobernador para ejercer las funciones, sino que en la ordenanza debe determinarse el plazo en el que el gobernador puede actuar; (ii) una de carácter sustancial, que exige que el otorgamiento de la facultad se haga de forma detallada y precisa, de tal manera que no haya duda sobre su contenido y de que "por fuera de lo encomendado, no le es permitido al ejecutivo local

pronunciamiento alguno”111, y (iii) que la asamblea solo puede delegar funciones que efectivamente le correspondan y solo puede hacer esa delegación una única vez, sin que haya lugar a prórrogas o ampliaciones112.

53. A partir de todo lo anterior, se puede concluir que los órganos colegiados de representación plural y elección directa tienen la facultad de delegar funciones precisas en las autoridades administrativas por un tiempo determinado. Esta posibilidad se prevé tanto en el nivel nacional, como en el departamental y el municipal, y está sujeta a importantes restricciones que buscan garantizar el principio de separación de poderes y el respeto por las competencias definidas directamente por la Carta Política

Caso concreto

El alcance de las disposiciones acusadas

54. En esta oportunidad, la Sala examina la constitucionalidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley orgánica 2200 de 2022. El numeral 5 establece que las asambleas departamentales pueden autorizar a los gobernadores, de forma temporal, para que modifiquen el presupuesto general del departamento y, de forma correlativa, el numeral 50 señala que los gobernadores podrán ejercer la facultad otorgada por las asambleas para la modificación del presupuesto.

Las normas acusadas permiten que las asambleas “autoricen” al gobernador para efectuar operaciones presupuestales con el siguiente alcance:

“(…) incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento, servicio de la deuda pública e inversión; en ejecución de sus políticas, programas subprogramas y proyectos, establecidas en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia”113.

55. Lo primero que debe señalarse es que las disposiciones acusadas hacen referencia a la “autorización” que otorgan las asambleas a los gobernadores para el ejercicio de competencias relacionadas con el presupuesto departamental. Sin embargo, para la Sala las disposiciones acusadas plantean la delegación de competencias y no una autorización por las siguientes razones:

Inicialmente, debe tenerse en cuenta que constitucionalmente existen diferencias entre el acto de autorizar y el acto de delegar una función114. La delegación comprende la entrega de una función propia del delegante al delegado, se agota con el cumplimiento del objeto de la delegación y el acto expedido por el delegatario reviste las mismas características que tendría el acto que habría podido expedir el delegante. Por su parte, la autorización se predica de un órgano a otro para que el autorizado ejerza una función que le es propia, pero que por su importancia requiere la anuencia de otra autoridad115.

Así, establecida la diferencia entre delegación y autorización, se advierte que el artículo 19.5 de la Ley 2200 de 2022 al momento de definir la competencia de las asambleas departamentales bajo examen utilizó el verbo “autorizar”116 y no delegar. Sin embargo, la lectura sistemática de la norma permite concluir que el verbo autorizar aquí hace referencia a la figura de la delegación porque la palabra “autorización” está acompañada de los términos “pro tempore” y “precisas facultades”. Esto significa que la figura está limitada temporal y materialmente. Esa no es una característica de la autorización, pues en ese caso las funciones sí son propias del ejecutivo, en consecuencia, no se requieren, en principio, limitaciones de ese tipo. Por el contrario, la limitación temporal y material es un recurso que

se utiliza cuando el ejecutivo recibe funciones delegadas de parte de los órganos colegiados de elección popular.

Adicionalmente, los antecedentes de la norma también muestran que el Congreso diseñó la competencia como una delegación. En efecto una de las razones por las que se adoptó la Ley 2200 de 2022 fue la flexibilización de las normas territoriales con el fin de hacer más eficiente al Estado117. En ese sentido, la figura de la delegación pretende otorgarle al gobernador una función propia de las asambleas, esto es, del delegante, para que aquél pueda intervenir directamente el presupuesto. Además, la figura de autorización no es compatible con la idea de flexibilidad, pues, como se explicó, dicha figura pretende agregar un control al ejercicio de un poder que ya tendría la autoridad. Por ello, si se admite que las normas prevén una autorización para una función que ya está en cabeza de los gobernadores, la disposición reduciría la agilidad del ejercicio de la competencia en contravía de los propósitos declarados en la Ley 2200 de 2022.

De otra parte, del examen de las gacetas en las que consta el trámite legislativo, es posible observar que el legislador siempre tuvo claro que las funciones que las asambleas departamentales le podrían otorgar a los gobernadores, gracias a las normas demandadas, eran propias de las asambleas118. En consecuencia, la figura para trasladar transitoriamente una función de otra autoridad es la delegación y no la autorización.

Finalmente, si se aceptara que el artículo 19.5 examinado es una autorización y no una delegación se estaría aceptando que en materia presupuestal los gobernadores tienen mayores atribuciones que las asambleas departamentales. Esto se debe a que quien autoriza no tiene, en principio, la competencia para ejercer directamente la función que debe ser autorizada. No obstante, como se explicó a lo largo de esta providencia y de acuerdo con la Constitución Política las autoridades que aprueban los presupuestos de rentas y gastos son las corporaciones colegiadas de elección popular. De ahí que, la lectura más armónica de la norma es que esta corresponde a una delegación y no a una autorización.

Con fundamento en lo expuesto, lo primero que la Sala concluye sobre el alcance de las disposiciones examinadas es que si bien el artículo 19 numeral 5 de la Ley 2200 de 2022 utilizó el verbo “autorizar” el sentido de la norma es la delegación de facultades propias de las asambleas en materia presupuestal a los gobernadores.

56. En segundo lugar, sobre el alcance de la facultad de delegación prevista en las disposiciones acusadas la Sala acudirá a dos criterios, de un lado, tomará en cuenta el tenor literal de las disposiciones y los verbos a los que hace referencia y, de otro lado, considerará las facultades que, en términos generales, están en cabeza de las asambleas en materia de modificación presupuestal, pues solo en relación con este tipo de competencias tiene efecto útil la facultad de delegación y porque un requisito esencial para delegar es ser titular de la competencia que se delega119. En efecto, como se precisó en los fundamentos jurídicos 31 al 35, el Ejecutivo, en general, y los gobernadores, en particular, están autorizados para efectuar directamente algunas operaciones presupuestales, que pueden implicar el incremento de las rentas o la modificación de las apropiaciones, tal y como sucede con recursos de cooperación internacional no reembolsables y otras operaciones. De manera que, sobre las operaciones presupuestales que puede adelantar directamente el gobernador no puede entenderse que recaen las facultades de delegación que se examinan en esta oportunidad, pues como se indicó, no tiene un efecto útil que las asambleas deleguen al gobernador una facultad de la que este ya es titular y la delegación recae sobre competencias propias del delegante, en este caso, de las asambleas departamentales.

Con fundamento en lo expuesto, a continuación, la Sala establecerá el alcance de la delegación examinada en la que se considerará la regulación constitucional y orgánica en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos del 29 al 36 de esta sentencia. La tabla que se presenta a continuación establece en la primera sección, a partir de los verbos, el tipo de operaciones presupuestales cuya delegación se autoriza en las disposiciones examinadas y en la segunda sección describe el tipo de operaciones que no se entienden incluidas en la facultad de delegación porque ya están en cabeza del gobernador.

Facultades sobre las que recae la delegación prevista en el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022

Verbo rector

Operación

Incorporar

1. Incorporar rentas al presupuesto departamental (crear nueva renta).

2. Incorporar apropiación que no estaban prevista en el presupuesto (créditos extraordinarios).

En las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento, servicio de la deuda pública e inversión.

En ejecución de sus políticas, programas, subprogramas y proyectos, establecidas en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia.

Adicionar

3. Adicionar rentas del presupuesto departamental (aumentar una renta ya aprobada).

4. Adicionar una apropiación ya aprobada (aumentar una partida ya aprobada a través de un crédito suplemental).

Modificar

Este verbo puede subsumir las operaciones que se derivan de los verbos “incorporar” y “adicionar” descritas en las filas previas. Estas operaciones tendrían los siguientes efectos:

5. Modificar los montos máximos de las rentas (consecuencia de las operaciones 1 y 3), debido a que se incorpora una nueva renta o se adiciona una ya existente. Esto impacta el monto global de las rentas.

6. Modificar los montos máximos de las apropiaciones, (consecuencia de la operación 2 y 4), debido a que se incorpora una nueva apropiación o se aumenta una ya existente. Esto impacta el monto global de las apropiaciones.

7. Modificar la destinación del gasto entre funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma. (consecuencia de la operación 8).

Efectuar traslados presupuestales

8. Traslados que alteren la destinación entre funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma definida previamente por la asamblea departamental.

Crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del

Departamento

9. Crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento es la consecuencia de las operaciones correspondientes a la incorporación (operaciones 1 y 2). Desde la perspectiva de las rentas, la incorporación de una nueva renta, y desde la perspectiva del gasto la incorporación de una apropiación que no estaba prevista en el presupuesto. Por su parte, las operaciones de adición 3 y 4 no crean un rubro presupuestal independiente.

Facultades sobre las que no recae la delegación prevista en el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022

Como se explicó en los fundamentos jurídicos 31 al 35, algunas operaciones pueden ser

adelantadas directamente por el Ejecutivo. De manera que, el gobernador cuenta con la facultad para ejercer las operaciones directamente y, por lo tanto, no puede entenderse que la delegación examinada comprenda esas operaciones en la medida en que no están en cabeza de las asambleas departamentales.

Sobre la incorporación y la adición de rentas las facultades examinadas no incluyen aquellas rentas que se derivan, entre otras, de recursos provenientes de: (i) el Sistema General de Participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) el Tesoro Nacional, entidades del Estado o de Cooperación nacional o Internacional que tengan por objeto cofinanciar proyectos.

Sobre la incorporación y adición de apropiaciones las facultades examinadas no incluyen aquellas que correspondan a la asignación del gasto de los recursos provenientes de: (i) el Sistema General de Participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) del Tesoro Nacional, entidades del Estado o de Cooperación nacional o Internacional que tengan por objeto cofinanciar proyectos.

Sobre los traslados presupuestales, las facultades examinadas no hacen referencia a aquellos traslados que mantengan la destinación definida por la asamblea entre funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma. Por ejemplo, aquellas relacionadas con fusiones de entidades y organización de la administración departamental.

Las operaciones de distribución presupuestal están en cabeza del gobernador y no de las asambleas, pues corresponden a operaciones de distribución de recursos en el marco de la partida aprobada por la asamblea. Se trata de una competencia propia de la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, está cabeza del gobernador.

Las reducciones o aplazamientos de las partidas no implican una modificación del monto máximo del gasto autorizado ni una variación de su destinación y, por lo tanto, pueden adelantarse directamente por el gobernador.

Tabla 2. Facultades sobre las que recae la delegación prevista en el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

57. Establecido el alcance de las normas que se examinan en esta oportunidad en los términos descritos en la tabla anterior, la Corte considera necesario identificar las finalidades que motivaron las competencias previstas en las disposiciones acusadas. Para este propósito, es importante señalar que el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 son normas que hacen parte de la Ley 2200 de 2022, la cual se profirió con el fin de modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos. Las modificaciones efectuadas mediante esta ley, según la exposición de motivos, se enmarcan en un Estado que se caracteriza por ser: (i) ágil; (ii) regulador y no interventor; (iii) descentralizado; (iv) al día con las tendencias económicas mundiales; (v) conectado con el sector privado; y (vi) participativo. En concreto, la ley en mención busca materializar esa concepción de Estado mediante la flexibilización del ordenamiento territorial y la profundización de la descentralización120.

Igualmente, en el trámite legislativo se indicó que la posibilidad de que las asambleas autoricen al gobernador para modificar el presupuesto busca mayor eficacia en las operaciones de alteración presupuestal y, por lo tanto, en la ejecución de los recursos públicos121. Así, establecida la finalidad de la disposición acusada pasa la Sala a examinar su constitucionalidad:

58. Lo primero que hay que considerar en el presente examen es que los numerales 5 y 50 acusados hacen parte de los artículos 19 y 119 de la Ley 2200 de 2022 en los que se definen

las funciones de las asambleas y de los gobernadores. Sobre este tipo de disposiciones debe tenerse en cuenta que la Carta Política enuncia directamente algunas de las competencias de esas autoridades. En concreto, el artículo 300.9 superior establece que las asambleas tienen la facultad de: "autorizar al Gobernador del Departamento para (…) ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales". Por su parte, el artículo 305.15 superior reconoce, como una de las atribuciones de los gobernadores, el ejercicio de las funciones señaladas, entre otros, en las ordenanzas.

A partir de una lectura aislada de las disposiciones constitucionales en mención que establecen la facultad de delegación asambleas-gobernadores, se llegaría a una primera conclusión según la cual las normas demandadas únicamente desarrollan las facultades constitucionales otorgadas a las asambleas y los gobernadores. En particular, se podría argumentar que el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 desarrollan la competencia constitucional de delegación temporal de las funciones de las asambleas y, por lo tanto, se ajustan a la Carta Política. Sin embargo, aunque las asambleas pueden delegar sus competencias de forma temporal y precisa también deben observar límites materiales que se derivan de la Carta Política. En efecto, en el presente asunto la delegación recae sobre una materia que involucra importantes principios constitucionales y que cuenta con una detallada regulación constitucional sobre el reparto de competencias. Por lo tanto, si se consideran las disposiciones de la Carta Política que regulan el presupuesto resultan inconstitucionales las facultades examinadas como se pasa a explicar.

59. Tal y como se anunció, el examen de la facultad prevista en las disposiciones acusadas exige tomar en cuenta, de manera especial, la materia sobre la que recae la delegación, pues se autoriza a que se trasladen las competencias de modificación de los presupuestos departamentales y esta es una materia que cuenta con una profusa y detallada regulación constitucional, que obedece a la relevancia del presupuesto desde la perspectiva democrática, social, económica y de planeación. En consecuencia, el trámite de elaboración, aprobación y modificación del presupuesto se rige por reglas constitucionales que incluyen

un reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso de la República.

Adicionalmente, como se explicó, la distribución de competencias presupuestales en el orden nacional es aplicable, en lo pertinente, a las entidades territoriales de acuerdo con nuestro modelo de Estado (artículo 1º de la Carta Política); el reconocimiento de la autonomía territorial dentro de los límites de la Constitución y de la ley (artículo 287 superior); la competencia asignada al Estado en la dirección de la economía (artículo 334 de la Constitución Política); la aplicación de las reglas y principios de elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación a las entidades territoriales (artículo 353 superior) y el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

60. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena encuentra que una lectura integral de la Carta Política, en la que se considere no solo la facultad de delegación general prevista en el artículo 300.9 superior, sino que también evalúe la regulación constitucional sobre el proceso presupuestal, lleva a concluir que las normas acusadas, al facultar a las asambleas para que deleguen en los gobernadores las operaciones presupuestales descritas en las tablas 1 y 2, desconocen el principio de legalidad de presupuesto.

61. En primer lugar, la delegación autorizada por las normas acusadas recae sobre operaciones en materia de gasto: (i) incorporación y adición de apropiaciones (operaciones 2 y 4); (ii) modificación del presupuesto de gastos (operación 6 y 8); (iii) traslados que alteren la destinación del gasto entre funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma definida previamente por la asamblea departamental (operación 7); y (iv) la consecuente creación de rubros presupuestales (operación 9). En consecuencia, las normas autorizan a que las asambleas faculten al gobernador para efectuar operaciones que implican el aumento del gasto público y/o la modificación en la destinación del gasto.

La posibilidad de que los gobernadores efectúen directamente incrementos sobre el monto de los gastos del presupuesto departamental o modifiquen la destinación de los recursos

entre funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma definida previamente por la asamblea departamental desconoce la regla definida en el artículo 345 superior, de acuerdo con la cual, en tiempos de normalidad institucional, ni se pueden hacer gastos públicos que no hayan sido decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales ni es posible transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Por lo tanto, a partir de estas prohibiciones constitucionales, la jurisprudencia, previamente reseñada, ha señalado que incrementos en el gasto o alteraciones en su destinación, deben ser aprobados por las corporaciones públicas de elección popular.

62. En segundo lugar, la delegación autorizada por las normas acusadas recae sobre operaciones en materia de rentas:(i) incorporación y adición (operaciones 1 y 3); (ii) modificación del presupuesto de rentas (operación 5); y (iii) la consecuente creación de rubros presupuestales en la sección de rentas (operación 9). En consecuencia, las normas autorizan a que las asambleas faculten al gobernador para efectuar operaciones que implican la alteración de las rentas.

La identificación de las rentas resulta trascendental en la definición presupuestal, pues las mismas establecen las fuentes de los ingresos correspondientes que servirán, a su vez, como sustento del gasto. En consecuencia, la jurisprudencia ha señalado que la debida identificación de las rentas es fundamental en el sistema presupuestal. Así, la Sentencia C-652 de 2015 dispuso que la Ley de Presupuesto es relevante porque dicha normatividad permite planificar y desarrollar la política económica en la medida en que facilita estimar de manera anticipada los ingresos que tendrá el Estado con el fin de autorizar el gasto para esa vigencia fiscal.

Con base en la trascendencia de las rentas, se advierte que la exigencia prevista en el artículo 347 de la Carta Política, que establece que si los ingresos autorizados por la ley no fueran suficientes para atender los gastos, el gobierno propondrá, por separado y ante el

Congreso de la República, un proyecto de ley para la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes resulta aplicable en el ámbito territorial como consecuencia de la remisión que efectúa el artículo 353 superior. Además, la exigencia de que la alteración de las rentas sea aprobada, por regla general, por una corporación pública de elección popular desarrolla el principio de legalidad del presupuesto y pretende que se garantice el principio democrático, con el fin de que la alteración de las fuentes de ingresos sea objeto de discusión y aprobación por un órgano plural, representativo de diferentes visiones y en el marco de un proceso participativo.

En síntesis, en relación con la identificación y aprobación de las rentas también opera el principio de legalidad, con las excepciones descritas en los fundamentos 31, 42 y 43, razón por la que la facultad de delegación asambleas-gobernadores sobre la alteración de las rentas es inconstitucional. En efecto, esa facultad sacrifica el espacio de deliberación democrática sobre uno de los elementos esenciales del presupuesto y del que depende la efectiva realización del gasto público.

63. En tercer lugar, de acuerdo con las reglas definidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, salvo algunas excepciones descritas en esta sentencia, la modificación presupuestal exige que para el aumento de los montos de las apropiaciones el Gobierno presente al Congreso de la República proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales, en los cuales se deben identificar, de forma clara y precisa, los recursos que han de servir de base para su apertura y con los cuales se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital122. Por lo tanto, la regulación orgánica reproduce el principio de legalidad al exigir que el aumento en las apropiaciones sea propuesto para aprobación del Congreso de la República.

64. En cuarto lugar, la Sala reitera, como lo explicó ampliamente en las consideraciones generales de esta sentencia, que la aprobación del presupuesto por parte de las corporaciones públicas de elección popular es una regla de competencia que está

íntimamente relacionada con principios centrales del modelo de Estado adoptado por la Constitución Política de 1991. Esta relación es clara, debido a que la regla de competencia en mención garantiza que, en los escenarios de mayor representación democrática, donde se asegura un proceso deliberativo, se defina el monto del gasto público, sus fuentes y el destino de los recursos públicos. Por ello, esta Corte, en ocasiones anteriores, ha indicado que el principio de legalidad del presupuesto es la contrapartida de la máxima según la cual no hay tributación sin representación123.

Es cierto, como lo señalaron algunos intervinientes, que el gobernador es de elección popular. También es cierto, que la delegación a la que aluden las normas acusadas se otorga para que el gobernador efectúe modificaciones presupuestales en ejecución de sus políticas, programas, subprogramas y proyectos, establecidos en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia. Sin embargo, el origen democrático del gobernador y la naturaleza de las modificaciones no permiten morigerar la fuerza de una regla establecida como una prohibición directa por la Carta Política y tampoco compensa la necesidad de aprobar el presupuesto en un escenario plural y deliberativo, propio de las corporaciones públicas de elección popular.

En efecto, el elemento central de la exigencia de aprobación del presupuesto por parte de las corporaciones públicas de elección popular corresponde a la materialización del principio democrático. En el ámbito territorial, ese principio tiene su mayor expresión en las decisiones de las asambleas departamentales, pues esos órganos tienen una composición plural, están compuestos por miembros que son elegidos popularmente, y la expedición de las ordenanzas que profieren está sujeta a un trámite en el que se garantizan espacios de participación ciudadana. En este sentido, en las asambleas departamentales se presentan debates que deben ser adelantados en dos sesiones diferentes y la aprobación del proyecto de ordenanza exige el voto de la mayoría simple. En consecuencia, la elección popular de los gobernadores no es equiparable a la exigencia constitucional sobre el tipo de órganos competentes y el escenario deliberativo necesario para la aprobación de los presupuestos y sus modificaciones.

65. En quinto lugar, debe precisarse que la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 no implica una afectación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. Por el contrario, la decisión reivindica las competencias de las asambleas en las operaciones presupuestales relacionadas con la definición de las rentas y de los gastos, autoridades que son corporaciones colegiadas político-administrativas, que están compuestas por miembros que son elegidos popularmente por la población de la jurisdicción departamental y en las que los diferentes intereses o visiones políticas presentes en las entidades territoriales están representados. En concreto, la decisión de inexequibilidad que se adoptará en esta oportunidad y la consecuente preservación de la competencia de aprobación y modificación del presupuesto por parte de las asambleas, no lesionan la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos.

66. Por último, para responder a las intervenciones que señalaron que las disposiciones examinadas son exequibles a partir de lo decidido en la sentencia C-186 de 2020, la Corte encuentra que, en esa oportunidad, se adelantó el control de constitucionalidad de un decreto legislativo y se examinaron las competencias de modificación del presupuesto en una situación de anormalidad institucional por la configuración de un estado de excepción. En consecuencia, esa decisión no constituye un precedente para el asunto aquí decidido, en el que se examinó la delegación de la competencia de modificación de los presupuestos departamentales en tiempos de normalidad institucional.

67. Por las razones expuestas, la Corte concluye que la delegación de las competencias de las asambleas en favor de los gobernadores para realizar las operaciones de aumento del gasto, cambio de destinación del gasto, y aumento de las rentas son inconstitucionales por la transgresión del principio de legalidad del presupuesto.

Síntesis de la decisión.

68. En esta oportunidad, la Sala Plena estudió una demanda presentada en contra numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 por el presunto desconocimiento del principio de legalidad del presupuesto.

La Corte concluyó que la competencia constitucional asignada a las asambleas departamentales para la modificación del presupuesto departamental que implique el aumento de las rentas y del gasto, y el cambio de destinación del gasto en las hipótesis examinadas es inconstitucional, pues pretermite el espacio de discusión y aprobación de las asambleas departamentales a través del que se protege el principio democrático. En efecto, la discusión y aprobación del presupuesto por las asambleas departamentales materializa el principio democrático, debido a que dichas corporaciones tienen una composición plural, sus miembros son elegidos popularmente, y la expedición de las ordenanzas está sujeta a un trámite en el que se garantizan espacios de participación ciudadana, se presentan debates que deben ser adelantados en dos sesiones diferentes y la aprobación del proyecto de ordenanza exige el voto de la mayoría simple.

Por lo anterior, la Corte declarará la la inexequibilidad del numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022.

III. DECISIÓN

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

ÚNICO. – Declarar INEXEQUIBLES el numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

2 La estructuración de la demanda en cuatro cargos de inconstitucionalidad parte de una interpretación de esta con fundamento en el principio en pro de la acción.

3 Las instituciones invitadas a intervenir están identificadas en el auto de 4 de agosto de 2022, al que se puede acceder mediante el expediente digital.

4 Folio 13, demanda, expediente digital D-14852.

6 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.

7 Escrito suscrito por asesor del despacho del ministro de Hacienda y Crédito Público.

8 De acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-478 de 1992.

9 Escrito suscrito por Gabriela Gonzalez Niño y radicado el 31 de agosto de 2022.

10 Escrito suscrito por la representante legal suplente y radicado el 31 de agosto de 2022.

11 De acuerdo con el artículo 91 de la Ley modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012.

“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.”

12 Para el efecto, la intervención citó el concepto 38206 del 1 de octubre de 2015 proferido por el Ministerio de Hacienda y sentencias de 21 de febrero de 2011 de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado.

13De acuerdo con el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, uno de los principios del sistema presupuestal es el de anualidad. Con fundamento en este principio, la norma aclara que el año fiscal comienza el primero. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

14 Sentencia C-178 de 2021 y C-652 de 2015.

15 Sentencia C-1064 de 2001.

16 Las secciones del prepuesto están definidas en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

17 Artículo 11, literal a), del Decreto 111 de 1996.

18 Artículo 11, literal b), del Decreto 111 de 1996.

19 Artículo 11, literal c), del Decreto 111 de 1996.

20 El artículo 2.8.1.2.1 del Decreto 1068 de 2015 establece que

21 Sentencia C-685 de 1996.

22 Artículo 346 de la Carta Política.

23 El artículo 200 señala que el gobierno enviará a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos.

24 Artículos 349 y 351 de la Carta Política.

25 Artículo 67 del EOP.

26 Artículo 76 del EOP.

27 Artículo 79 del EOP. Esta facultad está en cabeza del Gobierno o del Congreso, según las reglas del EOP, cuando sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.

28 En los eventos en los que sea 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 e inversión. Artículo 80 del EOP.

29 Artículo 150 numeral 11 de la Carta Política.

30 No puede reducir las partidas de gastos que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior.

31 Artículo 346 de la Carta Política.

32 Artículo 346 de la Carta Política.

33 Artículo 349 de la Carta Política.

34 Artículo 347 de la Carta Política.

35 Artículo 347 de la Carta Política.

36 Artículo 348 de la Carta Política.

37 Artículo 348 de la Carta Política.

38 Artículo 346 de la Carta Política.

39 Artículo 347 de la Carta Política.

40 Sentencias C-186 de 2020 y C-540 de 2001.

41 Sentencia C-540 de 2001.

42 El artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

43 Ver sentencias C-397 de 2020, C-215 de 2020, C-434 de 2017. C-006 de 2012, C-1339 de 2001, C-357 de 1994. entre otras.

44 El principio de legalidad del presupuesto ha sido abordado en las sentencias C-268 de 2022, C-186 de 2020, C-206 de 2020, C-434 de 2017, C-274 de 2011, C-442 de 2001, C-050 de 1994, C-206 de 1993, entre otras.

45 Artículo 81 del EOP.

46 Artículo 83 del EOP.

47 Sentencias C-357 de 1994, C- 685 de 1996, C -1339 de 2001, C-357 de 1994.

48 Sentencia C-006 de 2012.

49 Sentencias C-685 de 1996, C-053 de 1998, C-1168 de 2001, C-177 de 2002, C-768 de 2010, C-652 de 2015, C-015 de 2016, C-438 de 2017 y C-346 de 2021. C-168 de 2001.

50 Elaboración del despacho de la magistrada sustanciadora con fundamento en la Constitución Política, el Estatuto orgánico del presupuesto y las sentencias C-357 de 1994, C-685 de 1996, C-192 de 1997, C-196 de 2001, C-06 de 2012.

51 Esta posibilidad se deriva del último inciso del artículo 347 superior, de acuerdo con el cual: “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."

52 Este tipo de créditos están regulados en el artículo 80 del EOP que compiló y modificó las reglas de la Ley 38 de 1989, art. 66 y la Ley 179 de 1994, art. 55, incs. 13 y 17.

54 Con la excepción ya referida, descrita en el artículo 81 del EOP, sobre contra créditos. Artículo 81 del EOP.

55 Ibídem.

56 Sentencia C-685 de 1996.

57 Según el Manual de Inversión Pública Nacional del DNP, hay 3 tipos de traslados presupuestales: (i) Traslados ordinarios: Es un traslado presupuestal motivado por una justificación técnica y económica en el que se contracreditan los recursos de libre afectación de un proyecto de inversión para acreditarlos a otro; (ii) Vigencias expiradas: Es un traslado municipal que se hace para responder a los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad en una vigencia anterior, con el lleno de los requisitos legales, para la cual no se hubiere constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, o cuando a pesar de haberse constituido, su pago no se hubiese realizado. Así, se contracreditan recursos de libre afectación para acreditarlos a un nuevo rubro presupuestal identificado con la leyenda "Pasivos exigibles -Vigencias expiradas"; y (iii) Cambio de fuente: Es un traslado presupuestal mediante el cual por razones de financiamiento o por cierre de operaciones de crédito se cambia el recurso que financia un proyecto de inversión sin modificar en sus totales los niveles rentísticos del presupuesto de ingresos del Presupuesto General de la Nación.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf

58 De acuerdo con el artículo 76, esta operación procede cuando: " el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o 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; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados: o que la coherencia macroeconómica así lo exija.”

59 Estos aplazamientos también obedecen a los motivos definidos en el artículo 76 del EOP.

60 Sentencias C-050 de 1994, C-018 de 1996 y C-186 de 2020.

61 Las cuales se han considerado constitucionales en diferentes oportunidades, como en las sentencias la C-206 de 1993, C-434 de 2017 y C-186 de 2020.

62 Sentencia C-215 de 2020.

63 Artículo 33 del EOP.

64 La Sentencia C-685 de 1996 examinó una disposición que facultaba al Gobierno nacional para que, a través del decreto de liquidación del presupuesto, efectuara traslados presupuestales entre varios fondos de cofinanciación. La Sala Plena precisó que el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, tal y como lo estatuyen los artículos 79 y ss del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Sobre la Sentencias C-196 de 2001 y C-483 de 2002.

65 Sentencia C-685 de 1996.

66 Por ejemplo, ver Ley 224 de 1995, Ley 1444 de 2011, Decreto Ley 3565 de 2011.

67 Artículo 87 del EOP.

68 Sentencia C-006 de 2012.

69 Sentencias C-778 de 1997 y C-196 de 2001.

70 Artículo 352 de la Carta Política.

71 Artículo 353 de la Carta Política.

72 Por ejemplo, se puede encontrar la propuesta de Fernández Renowitzky, constituyente que señaló la necesidad de que los temas presupuestales y tributarios fueran competencia

inicial de la Cámara de Representantes y de los respectivos órganos colegiados territoriales, que él entendía como legislativos. En el mismo sentido, se encuentra la propuesta del constituyente Antonio Galán Sarmiento quien argumentó que todo ciudadano tiene el deber de tributar y que es deber de las asambleas y concejos establecer los tributos y los gastos. El papel que estas propuestas otorgaban a los gobernadores y alcaldes era el de participar de la planeación a través de los Conpes y el de tener la iniciativa en los presupuestos y gastos, aunque su aprobación correspondía a las asambleas y concejos, posición que también fue compartida por la Alianza Democrática M-19.

Ante esa serie de propuestas, el ponente Fernández Renowitxky propuso acoger las que apuntaban a que la facultad de establecer los tributos y los gastos se radicara en los órganos colegiados en tiempos de paz. En consecuencia, el diseño del articulado que hizo el ponente tiene las siguientes características: (i) limitó la competencia de los gobernadores y alcaldes en materia de presupuesto y gastos a presentar estos proyectos a las asambleas y concejos; (ii) otorgó a las asambleas y concejos la facultad de aprobar los presupuestos y los tributos; y (iii) prohibió que se realizaran gastos que no estuvieran aprobados por el Congreso o las corporaciones autorizadas por la Constitución.

73 Por esta razón, estimo constitucional la exigencia de disponibilidad presupuestal para administrar los ascensos en el escalafón docente con recursos del Sistema General de Participaciones para educación.

74Sentencia C-186 de 2020.

75 En concreto, indicó que “en virtud del mencionado principio de legalidad, “en tiempo de paz” la facultad de modificar el presupuesto está atribuida al legislador y, por oposición a este postulado, se ha interpretado que durante aquellos periodos en que la paz resulta alterada, esa facultad puede ser trasladada al ejecutivo para que la ejerza sin intervención del Congreso, de manera excepcional y solamente en la medida indispensable para hacer frente a la alteración y para recuperar el orden perturbado.”

76 Sentencia C-186 de 2020.

77 En atención a las disposiciones constitucionales que: (i) le confieren al Estado la dirección general de la economía y le otorgan al legislador la definición de las políticas

macroeconómicas de la Nación (artículo 334); (ii) precisan que la autonomía territorial está sujeta a los límites de la Constitución y de la Ley (artículo 287); y establecen que las reglas definidas en la Carta Política con respecto al presupuesto general de la Nación son aplicables, en lo pertinente, a los presupuestos de las entidades territoriales (artículo 353).

78 Sentencia C-186 de 2020.

79 Sentencia C-186 de 2020.

80 Sentencia C-405 de 1998.

81 Sentencia C-405 de 1998.

82 Artículo 298 de la Carta Política.

83 Artículo 305.2 de la Carta Política.

84 Artículo. 300.7 de la Carta Política.

85 Sentencia C-011 de 1994.

86 Artículo 259 de la Carta Política.

87 Sentencias C-179 de 2022 y C-011 de 1994.

88 Artículo 303 de la Carta Política.

89 Artículo 3 de la Ley 4 de 1913.

90 Artículo 305, numeral 1 de la Carta Política.

92 Artículo 305, numerales 4 y 11 de la Carta Política.

93 Artículo 305, numerales 2, 7 y 8 de la Carta Política.

94 Artículo 305, numerales 4 y 6 de la Carta Política.

95 Artículo 305, numeral 15 de la Carta Política

96 Artículo 299 de la Carta Política.

97 Artículo 38 de la Ley 2022 de 2022.

98 Artículo 94 de la Ley 2200 de 2022.

99 Artículo 97 de la Ley 2200 de 2022.

100 Artículo 99 de la Ley 2200 de 2022.

101 Artículo 300, numerales 2 y 3 de la Carta Política.

102 Artículo 300, numerales 4 y 5 de la Carta Política.

103 Artículo 300, numerales 6 y 7 de la Carta Política.

104 Artículo 300, numeral 8 de la Carta Política.

105 El artículo 300.9 de la Carta Política reza: "Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (…) 9. Autorizar al Gobernador del Departamento para (…) ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales."

106 Sentencia C-082 de 1996, reiterada por la sentencia C-518 de 2007.

107 Sentencia C-082 de 1996.

108 Sentencia C-082 de 1996.

109 Sentencia C-082 de 1996, reiterada por la sentencia C-518 de 2007.

110 Sentencia C-082 de 1996, reiterada por la sentencia C-518 de 2007.

111 Consejo de Estado, sentencia del 21 de febrero de 2011. Radicación: 2007-00011 (34756). C.P. Enrique Gil Botero. Reiterada por la sentencia del 16 de febrero de 2012. Radicación: 05001-23-31-000-2004-03952-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

112 Consejo de Estado, sentencia del 12 de abril de 2012. Radicación:

23001-23-31-000-1999-01518-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

113Numeral 5 del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022

114 Las cuales se derivan, entre otros, de los artículos 150.9, 150.10. 150. 14, 300.9 de la Carta Política.

115 Sentencias C-449 de 1992, C-446 de 1997, C-401 y C-738 de 2001, C-246 de 2004, C-241 de 2011 y C-393 de 2012.

117 Ver el Informe ponencia primer debate, Cámara de Representantes. Gaceta 626/21, p. 1.

118 Acta 54 del 15 de junio de 2021. Gaceta 769 de 2021 y Acta 55 del 16 de junio de 2021. Gaceta 770 de 2021.

119 Sentencia C-082 de 1996, reiterada por la sentencia C-518 de 2007.

120Informe ponencia primer debate, Cámara de Representantes. Gaceta 626/21, p. 4.

121 Esta finalidad se deriva de: (i) la intervención del gobernador del Tolima , quien planteó la necesidad de lograr mayor celeridad en las operaciones de adición o traslado presupuestal, pues las demoras de las asambleas en la aprobación de las modificaciones presupuestales afectaban la ejecución del presupuesto ; (ii) la intervención del ponente coordinador de la subcomisión creada para estudiar las proposiciones en la Comisión Primera de la Cámara , en la que señaló que las competencias en mención solo abrían una posibilidad para las asambleas departamentales, pero que no era obligatorio que estas concedieran las facultades temporales sobre el presupuesto a los gobernadores y defendió la norma porque permite que la administración del Estado sea “ágil” ; (iii) la intervención de la representante Adriana Magali Matiz Vargas, quien manifestó que los gobernadores la convencieron de la pertinencia de esa norma porque los alcaldes ya contaban con esa atribución en el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Por lo tanto, no existía una razón para excluir de esa posibilidad a los gobernadores.

122 Artículos 79 a 81 del Estatuto orgánico del presupuesto.

123 Sentencia C-006 de 2012. En ese mismo sentido, la Sentencia C-821 de 2004 indicó que: “el constitucionalismo moderno incorpora la prerrogativa del parlamento referida a la aprobación de los impuestos y adiciona, igualmente, dicha anuencia al presupuesto del Estado.”