

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-407/23

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Argumentación que no es de carácter constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-407 DE 2023

Expediente: D-15.232

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 “[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

Demandante: Carlos Saúl Sierra Niño

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. 1. El 17 de marzo de 2023, el ciudadano Carlos Raúl Sierra Niño presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 “[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Norma demandada

2. A continuación, la Sala transcribe el texto de la disposición reprochada. El aparte acusado por el demandante está señalado en negrilla y subrayado en el texto:

“LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

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

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

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya

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

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

Contenido de la demanda

3. El demandante alega que la norma acusada es contraria a los artículos 209, 300, 305, 313, 315, 345, 346, 347 y 352 de la Constitución Política, ya que, a su juicio, cuando se otorga al alcalde la competencia de aumentar el presupuesto a través de un decreto, lo cual es del resorte exclusivo de los concejos municipales y distritales, desconoce el principio democrático y el principio de legalidad del gasto público.

5. En este sentido, señala que, en condiciones ordinarias, las operaciones presupuestarias deben ser aprobadas por los órganos locales de representación popular bajo iniciativa del gobierno. Por tanto, en virtud de los dos principios invocados, es necesario que dichas operaciones sean discutidas y autorizadas en esos espacios de discusión.

6. En segundo lugar, la demanda explica que, conforme al principio de legalidad del gasto, las modificaciones en el presupuesto municipal deben estar precedidas de una deliberación democrática. Aquella debe desarrollarse a través de las corporaciones de elección popular, las cuales, según la Corte Constitucional, juegan un rol importante en la democracia como garantes del pluralismo, la participación, el principio de mayorías y la publicidad. Asimismo, este principio impone un mecanismo de control político de los órganos de representación popular sobre la actividad de las autoridades administrativas. De esta manera, la norma acusada desconoce la legalidad del gasto al asignar al alcalde una competencia propia de los concejos.

7. Además de los preceptos constitucionales, el demandante considera que la norma demandada es contraria al Decreto-Ley 111 de 1996, la cual establece que todas las modificaciones que implican una adición o incremento de las apropiaciones al presupuesto se

encuentran a cargo de las corporaciones públicas de elección popular, previa iniciativa del ejecutivo; y, permite que el alcalde únicamente realice traslados presupuestales, más no adiciones, como sí lo hace la disposición demandada. En relación con ello, se refirió a la Sentencia C-772 de 1998, en la cual esta Corporación indicó que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción.

8. El actor advierte que las competencias para la elaboración del presupuesto en el nivel departamental y municipal siguen el mismo modelo de distribución de funciones del nivel nacional, de forma que el alcalde lo proyecta, pero su aprobación está confiada exclusivamente al concejo, en tanto este organismo goza de legitimidad democrática.

9. En relación con lo anterior, señala que la norma demandada desconoce además el precedente de la Corte Constitucional dispuesto en la Sentencia C-036 de 2023, en la cual se declaró inconstitucional una facultad similar asignada a los gobernadores por consideraciones concordantes con las planteadas en la demanda. Adicionalmente, se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos, a partir de lo cual identificó que, si el gobierno desea realizar una adición del presupuesto, debe presentar al Concejo un proyecto de Acuerdo en ese sentido. Esta facultad del Concejo tampoco puede adscribirse de manera temporal al alcalde durante la etapa de ejecución del presupuesto, en tanto, se trata de una competencia constitucional exclusivamente atribuida a esa corporación.

10. Con fundamento en estas consideraciones, el demandante concluye que la norma demandada desconoce de forma clara los artículos constitucionales de los cuales se desprenden el principio democrático y, especialmente, el principio de legalidad del gasto público, al atribuir a los alcaldes la facultad para incrementar los montos de las apropiaciones o autorizaciones máximas de gasto, la cual es una competencia indelegable de los concejos.

Trámite ante la Corte Constitucional

11. De acuerdo con sorteo realizado en sesión virtual de la Sala Plena del día 23 de marzo de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional repartió el expediente al Despacho del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar. En esta misma fecha, el expediente fue enviado al Despacho.

12. Mediante Auto del 11 de abril de 2023, el Magistrado sustanciador admitió la demanda identificada con el radicado D-15.232. En consecuencia, la Secretaría General (i) fijó en lista la demanda de inconstitucionalidad; (ii) corrió traslado del proceso a la Procuradora General de la Nación; (iii) comunicó el inicio del proceso a los señores presidentes del Congreso y de la República y a algunas entidades públicas; e (iv) invitó a algunas universidades y organizaciones no gubernamentales para que manifestaran su opinión sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de la norma acusada.

13. El 26 de junio de 2023, se procedió a la suspensión de términos en el proceso, en atención a lo dispuesto en la circular número 2 del 8 de junio de 2023 expedida por la Magistrada Diana Fajardo Rivera en su calidad de presidenta de la Corte Constitucional. Esta suspensión fue levantada el 10 de julio de 2023.

A. A. Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

14. De conformidad con lo previsto en los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 y durante los términos fijados en el auto admisorio de la demanda, se recibieron tanto intervenciones oficiales como conceptos de entidades, expertos y organizaciones privadas invitadas. En los siguientes cuadros se enuncia cada una, para luego resumir su contenido.

Intervinientes oficiales

Solicitud

Petición subsidiaria

Departamento Nacional de Planeación

Inhibición

Exequibilidad

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Exequibilidad

No planteó

Ministerio del Interior

Inhibición

Exequibilidad

Entidades, organizaciones y expertos invitados

Federación Colombiana de Municipios- FEDEMUNICIPIOS

Federación Nacional de Departamentos

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES

Universidad Pontificia Bolivariana

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Intervenciones oficiales

15. Departamento Nacional de Planeación. Mediante comunicación remitida el 5 de mayo de 2023, Luis Carlos Vergel Hernández, en su calidad de apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, solicitó a la Corte declararse inhibida frente a la acusación de fondo contra las normas demandadas, por ausencia concreta de cargos. De manera subsidiaria, solicitó que las normas acusadas sean declaradas exequibles.

16. Como fundamento de sus peticiones señaló que, cuando hay lugar a aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o que no estén comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión, deberá surtirse el trámite previsto para el efecto en los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996. Ahora bien, esto no significa que le esté vedado al legislador regular situaciones no delimitadas por las normas de carácter superior. En particular, en el caso concreto, se desarrolla la facultad del legislador para buscar instrumentos que permitan a los municipios cumplir con los objetivos previstos en el ordenamiento jurídico, sin que se pueda concluir que la norma demandada afecta los postulados en materia presupuestal definidos en la Ley Orgánica o consagra una excepción a su cumplimiento.

17. Además, consideró que el planteamiento de la parte actora no permite realizar con nitidez un cotejo de alguno de los cargos formulados con la Constitución. Esto en tanto la demanda plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. Debido a ello, y en atención a los requerimientos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad, señaló que la Corte Constitucional debería declararse inhibida de acuerdo con su propia jurisprudencia, y en consecuencia archivar el expediente de forma definitiva.

18. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En comunicación enviada el 5 de mayo de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Asesor de Despacho Manuel Felipe Rodríguez Duarte, solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible la norma demandada. A su juicio, la norma acusada observa el principio de legalidad en materia presupuestal como una de las manifestaciones del principio democrático.

19. Considera que la disposición normativa acusada plantea la incorporación en el presupuesto municipal de ciertos recursos recibidos por el tesoro municipal, de conformidad con lo expuesto en el Decreto 111 de 1996, con el fin justamente de que el presupuesto contenga los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales, departamentales o de cooperación internacional.

20. La ejecución de este tipo de recursos se realiza de conformidad con lo acordado en los convenios, de manera que están condicionados a la ejecución de proyectos o gastos predeterminados por el órgano que financia. Por lo tanto, esta actuación no debe suponer la participación y representación democrática en la definición de los montos y en la destinación del gasto público, y en este sentido, la norma demandada no plantea una alteración que, por su naturaleza, sea susceptible de aprobación mediante acuerdo municipal, sin perjuicio de que el ejecutivo deba informar al concejo una vez se incorporen estos recursos.

21. Así, la disposición impugnada honra el principio de legalidad en materia presupuestal, pues en ningún momento exime al presupuesto de contener el monto de los ingresos y la totalidad de los gastos, ya que conmina a los alcaldes a incorporar dentro de este los recursos que el tesoro municipal hubiese recibido producto de la cofinanciación de proyectos.

22. De esta manera, el margen de control político por parte de las corporaciones públicas sobre el órgano ejecutivo en materia presupuestal, en aquellos eventos previstos por la norma demandada es nulo, porque (i) esos recursos provienen de la celebración de convenios o acuerdos internacionales previos de cofinanciación de proyectos, de modo que su ejecución se realiza de conformidad con lo estipulado en aquellos y de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas a los que han sido asociados, luego de su adopción por parte del concejo municipal. Además, (ii) la incorporación al presupuesto está antecedida de la efectiva recepción de los recursos por el tesoro municipal; y, (iii) su inclusión en el presupuesto no significa que los alcaldes realicen una erogación que no se haya incluido en el presupuesto de gastos, ni un gasto público que no haya sido decretado por el concejo municipal o distrital.

23. Ministerio del Interior. Mediante comunicación allegada el 5 de mayo de 2023, Eduar Libardo Vega Gutiérrez, actuando como apoderado de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, explicó que la acusación propuesta en este proceso no es muy distinta de la debatida en el que dio lugar a la Sentencia C-699 de 2013, en tanto el demandante asume que la norma autoriza gasto, con lo que le atribuye un texto que no existe.

24. A partir de una reiteración extensa del contenido de esa decisión, consideró que la norma demandada establece una herramienta para la ejecución de recursos de cofinanciación provenientes de entidades nacionales, departamentales o internacionales, en aras de agilizar y hacer más eficiente la ejecución de este tipo de recursos.

25. Así, debe tenerse en cuenta que los proyectos de inversión municipales objeto de cofinanciación por parte de la Nación, el departamento o por organismos internacionales ya han sido objeto de aprobación por parte de los Concejos municipales, en ejercicio de sus competencias de planeación. De esta manera, no existe en este caso una vulneración del principio de legalidad del gasto, ya que el alcalde mediante decreto incorporará los recursos en el valor y con la destinación determinada previamente, bien sea por el Congreso de la República o por las Asambleas Departamentales.

26. Finalmente, el interviniente señala que la demanda no satisface las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, toda vez que los planteamientos de

censura no cumplen con los atributos de claridad, especificidad y pertinencia. En su criterio, el fundamento de la demanda corresponde a una interpretación subjetiva que hace el demandante de la disposición acusada, de forma descontextualizada y sin rigor técnico. Por esta razón, considera que la particular visión del actor no vicia per se de inconstitucionalidad la regla demandada y solicita a la Corte despachar de manera desfavorable las pretensiones de la acción.

Conceptos de entidades, organizaciones y expertos invitados

27. Federación Colombiana de Municipios- FEDEMUNICIPIOS. En comunicación enviada el 27 de abril de 2023, Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, consideró que no debe prosperar la demanda bajo estudio. Lo anterior, dado que el demandante le atribuye a la norma cuestionada un significado que no existe, en tanto asume que la norma autoriza gasto.

28. En este sentido, considera que la situación no es distinta a la que dio lugar a la Sentencia C-699 de 2013. Para ilustrar su argumento, transcribe apartes de la demanda, las intervenciones ciudadanas y las consideraciones de la Corte al interior del trámite de dicha sentencia. A partir del texto reiterado, observa que en aquella ocasión la demanda argumentó que la facultad de adicionar o trasladar el presupuesto fue entregada por el constituyente de manera exclusiva al concejo municipal en el caso de los municipios, por lo que resulta inconstitucional la facultad dispuesta por la norma demandada, según la cual el alcalde municipal tendrá como función adicionar por decreto el presupuesto general del municipio.

30. Finalmente, al analizar los argumentos propuestos en la demanda objeto de la presente controversia, concluye que, al igual que en la demanda que dio origen a la Sentencia C-699 de 2013, el demandante alega que la norma cuestionada conlleva a la realización de un gasto público que no ha sido decretado por las corporaciones públicas en cabeza del alcalde, sin que sea esta la regla que se desprende de la disposición acusada.

31. Federación Nacional de Departamentos. A través de escrito allegado a la Corte Constitucional el 4 de mayo de 2023, Lida Consuelo Figueroa Fonseca, actuando como Secretaria General de la Federación Nacional de Departamentos, solicitó a esta Corporación que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma

demandada, en virtud de lo resuelto en Sentencia C-699 de 2013.

32. Expuso que, al igual que en la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar a la Sentencia C-699 de 2013, el demandante acusó la norma al atribuirle un significado y un alcance que en realidad no tiene, toda vez que la demanda no se dirige contra una regla jurídica contenida en el texto legal, sino contra la lectura e interpretación que el demandante hace de dicho texto. Asimismo, en su intervención señala que la demanda carece de congruencia y claridad en tanto al citar las normas que se consideran violadas se hace referencia solo al artículo 300 de la Constitución, pero en el desarrollo del concepto de la violación se citan diversos artículos.

33. Para la Federación Nacional de Departamentos, de acuerdo con lo expuesto por el Ministerio de Hacienda en el trámite de la sentencia referida y por la misma Corte en dicho pronunciamiento, la norma demandada establece una herramienta para la ejecución de recursos de cofinanciación en aras de agilizar y hacer más eficiente el proceso de ejecución de recursos que han sido decretados por las Corporaciones Públicas. Así, los recursos en cuestión ya surtieron el respectivo proceso de discusión e incorporación, por lo que cuentan con la debida autorización del gasto y de esta manera se entiende cumplido el artículo 345 superior.

34. Del mismo modo, en relación con los recursos de cofinanciación de organismos de cooperación internacional, debe destacarse que su destinación está plenamente definida por estos organismos en convenios previos suscritos para la cofinanciación de proyectos especiales que el municipio ha contemplado en su plan de desarrollo local y que han sido debidamente aprobados por el concejo municipal.

35. Por otro lado, en el evento en que la Corte considere un pronunciamiento de fondo, la Federación Nacional de Departamentos solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Fundamenta su solicitud en que el mandato constitucional contenido en el artículo 345, así como la interpretación realizada por la Corte Constitucional en Sentencia C-442 de 2001, se refiere al componente de gastos del presupuesto. Sin embargo, la norma demandada se remite al concepto de ingresos, toda vez que la incorporación de recursos girados al tesoro municipal para la cofinanciación de proyectos de inversión proviene de dos fuentes: (i) entidades nacionales o departamentales; o (ii) cooperación internacional.

Asimismo, resalta que los recursos a los que se refiere la norma acusada son producto de la gestión del mandatario local, cuya naturaleza y destinación fue definida y decretada de manera previa por el órgano de representación popular o instancia competente, cumpliéndose de este modo el artículo 345 constitucional, con lo que se respeta el principio de legalidad del gasto.

36. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES. Luz María Zapata, en su calidad de Directora Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, mediante escrito del 5 de mayo de 2023, solicitó que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Fundamentó su solicitud en que la competencia para reglamentar el presupuesto municipal sigue en cabeza de los concejos municipales de acuerdo con el presupuesto contenido en la norma demandada, en tanto al alcalde no se le otorga la competencia de reglamentar el presupuesto general de los municipios de forma unilateral, sino que, por el contrario, se exige informar al concejo municipal sobre la decisión.

37. A su juicio, la norma demandada se limita a incorporar los recursos específicos en el presupuesto municipal, provenientes de cofinanciación nacional o departamental y a recursos de cooperación internacional. En esa medida, deja la incorporación del gasto general sujeta a la aprobación del concejo municipal. Asimismo, establece la obligación expresa de informarle al concejo dentro de los 10 días siguientes y de ejecutar los recursos en los términos del régimen presupuestal.

38. Adicionalmente, explicó que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-699 de 2013, el legislador tiene la facultad constitucional para establecer nuevas herramientas y procedimientos para la ejecución de recursos de cofinanciación, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y legales que rigen el gasto público. En este sentido, la Ley 1551 de 2012 establece una herramienta para agilizar y hacer más eficiente el proceso de ejecución de estos recursos.

39. Del mismo modo, la intervención anota que los recursos a los que hace referencia la norma demandada son diferentes a los impuestos y contribuciones, los cuales son regulados por el artículo 345 constitucional. De esta manera, ese artículo no contradice la facultad del alcalde de incorporar recursos provenientes de entidades nacionales o internacionales, ya que estos recursos no provienen de contribuciones o impuestos percibidos por el municipio,

sino que son recursos externos que se destinan para financiar proyectos específicos en el territorio. Esta facultad también resulta acorde a las atribuciones del alcalde previstas en el artículo 315 constitucional, en concreto la prevista en el numeral 9 que consagra “[o]rdenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”.

40. Ahora bien, señala que a pesar de que el artículo 313 de la Constitución faculta al concejo municipal para expedir el presupuesto anual de rentas y gastos, esto no significa que el concejo tenga exclusividad sobre todas las decisiones presupuestales del municipio, en tanto la Constitución y la ley también otorgan al alcalde la facultad condicionada de ordenar los gastos y de incorporar recursos provenientes de entidades nacionales e internacionales.

41. Con fundamento en lo anterior, ASOCAPITALES concluye que la norma demandada no viola el principio de legalidad del gasto público, ya que establece que los recursos incorporados al presupuesto municipal mediante decreto deben ser contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

42. Universidad Pontificia Bolivariana. En su comunicación del 3 de mayo de 2023, los profesores de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, Enán Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza y Miguel Díez Rúgeles señalaron que los cargos formulados carecen de certeza por cuanto parten de una interpretación subjetiva e incompleta de la disposición normativa acusada. Lo anterior, de acuerdo con la tesis asumida por la Corte en Sentencia C-699 de 2013.

43. A su juicio, la interpretación gramatical, objetiva y sistemática de la norma acusada no conduce a predicar la existencia de una habilitación arbitraria a favor del ejecutivo territorial y en perjuicio de las garantías democráticas. Por el contrario, el actor otorga a la norma un alcance que no posee, en particular respecto del significado de la expresión “incorporar”. Lo expuesto, porque omite la sujeción al cumplimiento del régimen presupuestal que la misma norma plantea.

44. Bajo estas consideraciones, concluyó que el literal demandado puede ser interpretado de forma armónica con los artículos 312, 315, 345 y 352 de la Constitución, en tanto se habilita al alcalde para incorporar dentro del presupuesto partidas conformes con lo previsto en el presupuesto aprobado por el Concejo, y no se habilita para ordenar o modificar gastos

públicos opuestos a lo definido por dicha corporación. A partir de lo anterior solicitaron, de manera principal, que la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por falta de certeza y suficiencia en los cargos. De manera subsidiaria, que se declare exequible la norma demandada, en tanto no vulnera los artículos 312, 315, 345 y 352 de la Constitución Política.

45. Academia Colombiana de Jurisprudencia. El 5 de mayo de 2023, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a través de su presidente Augusto Trujillo Muñoz, presentó comunicación en la cual empezó por analizar el entendimiento del texto demandado. En su criterio, de aquel se desprende que (i) la norma asigna funciones a los alcaldes; (ii) las funciones asignadas son referidas al presupuesto municipal en dos sentidos: a) en relación con los ingresos, la facultad es la de incorporar los recursos que se hayan recibido por el municipio para la cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, y b. respecto de los egresos, la facultad de ejecución de los anteriores ingresos; (iii) respecto a los ingresos antedichos, se prevé que serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal; y (iv) se crea una obligación formal de reporte al concejo municipal de los ingresos incorporados.

46. Luego de este análisis del texto, la Academia identificó que, de acuerdo con los postulados constitucionales en materia presupuestal, a nivel municipal o distrital la proposición normativa del presupuesto es del alcalde y su aprobación corresponde al concejo distrital o municipal. Asimismo, indicó que, de acuerdo con el artículo 347 constitucional, cuando el presupuesto resulte desbalanceado (gastos mayores a los ingresos) se permite adelantar un proyecto de ley para lograr los ingresos faltantes ante las mismas comisiones que estudian el presupuesto. Para realizar el incremento de las apropiaciones, el Decreto 111 de 1996 dispone que, en tiempos de normalidad, se pueden abrir créditos adicionales al presupuesto por el Congreso, y únicamente durante la vigencia de los Estados de excepción el ejecutivo puede modificar el presupuesto sin necesidad de una ley (u ordenanza o acuerdo).

47. Finalmente, el documento confronta el aparte demandado con la normativa constitucional, a partir de lo cual infiere la violación del artículo 313.5, en tanto esta disposición superior señala que la facultad del ejecutivo es la de presentar los proyectos respectivos ante el concejo municipal, pero no la de incorporar ingresos y ordenar su

ejecución a través de decretos. Esta facultad tampoco se encuentra en los eventos previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto al regular las modificaciones al presupuesto. Adicionalmente, considera que se configura la violación del artículo 345 de la Carta, que consagra el principio de legalidad del gasto, en tanto la norma demandada desconoce las competencias propias del alcalde y los concejos municipales al permitir que se realicen gastos que no aparecen en el presupuesto. A partir de estas consideraciones, concluyó que el aparte demandado debe ser declarado inconstitucional.

Concepto de la Procuradora General de la Nación

48. La Procuradora General de la Nación envió comunicación a la Corte Constitucional en la que solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada, por cuanto la disposición no faculta a los alcaldes para hacer gastos sin la autorización previa de los concejos municipales, según fue precisado en la Sentencia C-699 de 2013, y por tanto no desconoce los artículos 313, 315, 345 y 352 de la Constitución Política. En efecto, solo se habilita a los alcaldes para ejecutar el gasto conforme a la normativa presupuestal existente.

49. A su juicio, en ese pronunciamiento, la Corte determinó que la disposición demandada (a) establece que el alcalde, además de “incorporar” dichos recursos, deberá “adelantar su respectiva ejecución”, con la advertencia expresa de que estos deberán ser “ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal”; y (b) no exceptúa la aplicación de ninguna regla de carácter presupuestal. Asimismo, señaló que la recepción de recursos por concepto de cofinanciación provenientes de las entidades nacionales, departamentales o de cooperación internacional, no significa que los alcaldes realicen una erogación que no se haya incluido en el presupuesto de gastos, ni un gasto público que no haya sido decretado por el concejo, ya que la existencia de estos recursos es el resultado de la celebración de convenios o acuerdos internacionales previos de cofinanciación de proyectos, luego de su adopción por parte del concejo municipal.

50. Con fundamento en estas consideraciones, la Procuraduría considera que la norma acusada responde al reparto de competencias entre los alcaldes y los concejos que en materia presupuestal definió la Constitución Política, en tanto se limita a facultar al primer mandatario de la entidad territorial para introducir en el presupuesto municipal unos ingresos previamente planificados por la corporación político-administrativa. Esta facultad también fue

prevista en el nivel nacional, en tanto el artículo 33 del Decreto 111 de 1996 faculta al Gobierno Nacional para incorporar, por vía de decreto, los recursos provenientes de la cooperación internacional al presupuesto.

II. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

51. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia.

B. B. Cuestión previa: análisis sobre la aptitud sustantiva de la demanda

52. Para activar la competencia del juez constitucional en el control abstracto, las demandas deben cumplir con determinados requisitos legales con el fin de que las cuestiones que se planteen en las acciones públicas de inconstitucionalidad recaigan sobre verdaderas controversias constitucionales. A partir de tales exigencias, la Corte puede determinar sí, “con base en la acusación, existe o no una oposición objetiva entre una norma legal y la Carta Política, que es el propósito del control de constitucionalidad de las leyes.”

53. Estos requisitos mínimos de procedibilidad están contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 así: “1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. // 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

54. En cuanto al requisito legal de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad. Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación exige (i) identificar las normas constitucionales vulneradas; (ii) exponer el contenido normativo de

las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y, (iii) expresar las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

55. Así, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) claras, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) ciertas, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas; (iii) específicas, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) pertinentes, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) suficientes, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

56. En sus pronunciamientos, la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.

57. Como lo ha indicado esta Corporación de forma reiterada, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991 establecen los requisitos para que una acción pública de inconstitucionalidad pueda ser admitida y con base en ella ulteriormente se profiera un fallo de fondo o de mérito. Estas exigencias son verificadas de manera preliminar en el trámite de admisión de la demanda. Sin embargo, la Corte Constitucional ha considerado oportuno adelantar un nuevo examen sobre la aptitud de la demanda en la sentencia, cuando los intervinientes en el proceso manifiestan solicitudes razonables y justificadas para que la Corporación adopte una decisión inhibitoria por falta de aptitud sustantiva de la demanda. Este análisis al final del proceso constituye un presupuesto formal y material para la decisión final de mérito cuando se cuenta con mayores elementos de juicio a partir de lo propuesto por los intervinientes, los expertos y el Ministerio Público.

58. Al pasar al análisis sobre la aptitud de la demanda, se resalta que en la Sentencia C-100

de 2022, esta Corporación advirtió que quienes propongan una decisión inhibitoria deben presentar “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa”. En el evento de no acreditar dicha exigencia, tal como ocurrió en el proceso en el cual se expidió la providencia citada, la Corte podría considerar, bajo los mismos términos del auto admisorio, que la demanda cumplió con una exigencia argumentativa mínima que le permite avanzar en el estudio de fondo de los cargos. Así, entonces, para que se pueda adelantar un análisis de la cuestión previa relativo a la aptitud de la demanda, quienes propongan una inhibición, deberán presentar razones que generen dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

59. Análisis de la aptitud en el caso concreto. La Sala Plena considera que en este caso no se superan las exigencias previstas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, particularmente, en lo relativo al concepto de violación. Ciertamente, la demanda no acredita los presupuestos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. Por esta razón, se procederá a proferir una decisión inhibitoria con fundamento en los siguientes argumentos.

60. La censura carece de un hilo conductor que permita comprender el alcance de la contradicción de la norma acusada con la Constitución. Ciertamente, el demandante presenta argumentos de variada índole para sustentar la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Con todo, no mantiene una secuencia argumentativa que explique en qué sentido la norma contradice los artículos constitucionales invocados. Incluso, en uno de los apartes de la demanda, asegura que la censura está dirigida a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 19 y 119 de la Ley 2200 de 2022.

61. En efecto, al inicio de la censura, el actor asegura que el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 contradice lo dispuesto en el artículo 313 de la Constitución. Luego, en el acápite denominado “preceptos vulnerados”, indica que la norma es contraria al artículo 300 Superior. Posteriormente, formula un problema jurídico que involucra la posible violación de los principios constitucionales de representación popular, división de poderes y delegación de funciones, sin desarrollar los preceptos mencionados. En seguida, plantea un despliegue del contenido de los principios democrático y de legalidad del gasto, los cuales, en su criterio, se derivan de un número importante de disposiciones constitucionales, como lo son los artículos 209, 300, 305, 313, 315, 345, 346, 347 y 352 Superiores, del Decreto Ley 111 de 1996 y de

la jurisprudencia, sin explicar por qué. Finalmente, advierte que “debido a [...] la complejidad del cargo no es posible realizar una acusación (como se expresó ex supra) sino que requiere de una acusación sistemática de las normas constitucionales dado que, de lo contrario, provocaría una interpretación errónea del numeral 9 del artículo 300 de la Constitución”. Sin embargo, los razonamientos expuestos fueron presentados de forma aislada por el accionante. La demanda no presenta una correlación entre los mismos que permita identificar el contenido de la demanda. Por tanto, para la Corte la censura no acredita el requisito de claridad.

62. El reproche formulado por la demandante no acredita el requisito de certeza. Para la Corte, el cargo planteado por el accionante no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino sobre una lectura aislada de la norma acusada que propone el demandante. Esta situación impide verificar una contradicción objetiva y razonable entre la disposición acusada y la Constitución. En este caso, el demandante (i) no propone una lectura integral del literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; y (ii) plantea una discusión que no supera un debate semántico de la inconstitucionalidad que se alega. Además, en este punto, es importante considerar que (iii) la Corte conoció una acción pública de inconstitucionalidad con argumentos similares a los que aquí se advierten y concluyó que la censura no acreditó el requisito de certeza, motivo por el cual adoptó una decisión inhibitoria en la Sentencia C-699 de 2013. Aunque esta decisión no constituye un precedente de obligatoria observancia, si es un antecedente relevante para el caso concreto.

63. En primer lugar, el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como una de las funciones de los alcaldes: “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”. Para el accionante, este aparte de la norma trasgrede el artículo 345 de la Constitución por cuanto desconoce el principio democrático y de legalidad del gasto. Con todo, el demandante desconoce que la lectura integral de la norma implica reconocer que la disposición (i) se ciñe a las reglas previstas para la ejecución del régimen presupuestal, lo cual se funda en el principio de legalidad del gasto; y, (ii) le exige al alcalde que, en desarrollo de dicha función, informe al respectivo concejo municipal sobre el movimiento presupuestal realizado.

64. Aunado a ello, la Sala considera que le asiste razón a la Federación Colombiana de Municipios - FEDEMUNICIPIOS, la Federación Nacional de Departamentos - FEDEPARTAMENTOS y la Universidad Pontificia Bolivariana cuando consideran que los proyectos a los cuales se refiere el literal demandado componen el plan de desarrollo municipal, el cual con anterioridad debió surtir el respectivo debate democrático en el órgano representativo municipal. Por tanto, la norma demandada, resulta ser una acción complementaria de una decisión concertada.

65. Bajo ese entendido, la lectura que realiza el demandante es incompleta pues desconoce el contexto normativo en el que está inmersa la disposición acusada. En esa medida, la Corte no tiene la posibilidad de entablar un juicio constitucional respecto del literal demandado, porque el razonamiento del demandante parte de una interpretación aislada y subjetiva de la norma, más no de una proposición jurídica real y existente.

66. En segundo lugar, tal y como lo ha hecho esta Corporación en diferentes pronunciamientos, es relevante acudir a la literalidad de la norma demandada para sostener que el argumento elevado por el demandante no comporta un debate constitucional que pueda ser analizado. Así pues, según la interpretación del accionante, la norma acusada pretende “conferir la facultad al Alcalde para incorporar, modificar, suprimir, entre otras conductas en (sic) el presupuesto de rentas y gastos, así como efectuar todos los traslados presupuestales necesarios”. En contraste con ello, se puede leer que la disposición normativa contiene solo uno de los verbos que el demandante infiere de ella, a saber, el vocablo incorporar.

67. Ahora, incorporar está definida por la Real Academia de la Lengua Española como “unir una persona o una cosa a otra u otras para que haga un todo con ellas”. Así pues, en principio no le asiste razón al señor Sierra Niño cuando asume que el verbo que rige la conducta le permite a la suprema autoridad administrativa municipal o distrital modificar, suprimir o efectuar traslados de presupuesto, pues, ciertamente, la norma no tiene dicho alcance. Lo que si contiene es la posibilidad de juntar dos cosas para que se integren y conformen un todo, en este caso, el presupuesto municipal. Así, a diferencia de lo planteado por el demandante, el cargo formulado no se fundamenta en una interpretación válida de la disposición acusada, ni en una regla que de ella se derive.

68. Al hilo con lo expuesto, tal como lo expuso la Federación Nacional de Municipios en su intervención, “la norma demandada no implica una adición del presupuesto sino una mera incorporación contable de recursos que previamente se encuentran decretados por las corporaciones de elección popular”. De esta forma, la Sala considera que el presunto debate constitucional que plantea el demandante tampoco propone un juicio constitucional viable de desatar, por lo que incumple también con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia, como se verá más adelante.

69. Finalmente, tal como lo anotaron la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y la Universidad Pontificia Bolivariana, la Sala considera oportuno hacer referencia a la Sentencia C-699 de 2013. En esa oportunidad, la Corte analizó la una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 22, 24 y 29 parcial de la Ley 1551 de 2012, “[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Aquella sostenía que los alcaldes al incorporar dentro del presupuesto municipal los recursos recibidos por el tesorero municipal, por concepto de cofinanciación de proyectos, hacían uso de una facultad que el Constituyente atribuyó de manera exclusiva a los concejos municipales, porque adicionaban el presupuesto de rentas y gastos aprobado mediante Acuerdo. En ese sentido, la norma resultaba inconstitucional.

70. En esa providencia, la Corte consideró que el cargo no cumplía con el requisito de certeza, porque estaba dirigido en contra de una interpretación subjetiva de la norma. Para esta Corporación, el accionante nunca demostró “por qué la regla según la cual ‘el Alcalde puede hacer gastos sin que medie la decisión del Concejo distrital o municipal’ está contemplada dentro del texto que constituye el literal (g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. En la medida que el concepto ‘incorporar dentro del presupuesto’ es diferente al concepto de ‘hacer un gasto’, es preciso que la demanda hubiese indicado, en un primer momento, por qué la autorización para realizar la incorporación aludida, es igual a autorizar ‘un gasto’, sin que haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas departamentales o los Concejos distritales o municipales. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la norma acusada no sólo no exceptúa la aplicación de ninguna regla de carácter presupuestal (sea esta constitucional, legal o de otro tipo), sino que expresamente advierte que los recursos que sean incorporados en ejercicio de esta facultad concedida al Alcalde, deberán ser ‘ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal’”.

71. Para la Sala, lo mismo ocurre en este caso. Ciertamente, la censura del demandante tiene sustento en una interpretación subjetiva de la norma, según la cual los alcaldes pueden hacer gastos sin contar con la autorización previa del concejo municipal. Esa forma de entender el contenido de la norma corresponde esencialmente con el planteado en el reproche estudiado en la Sentencia C-699 de 2013. De manera que, esta Corporación debe adoptar una decisión inhibitoria, tal y como lo hizo en aquella oportunidad.

72. El cargo formulado en la demanda no es pertinente. Aunque el demandante identifica un parámetro de control, lo cierto es que sus argumentos no son estrictamente constitucionales. En efecto, el actor sustenta su censura en que existe una prohibición constitucional en virtud de la cual, los concejos municipales no pueden delegar en los alcaldes su competencia presupuestal. Sin embargo, deriva ese mandato constitucional de la doctrina, de algunos pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Sentencia C-036 de 2023. Sobre esta última, el demandante no explica por qué la decisión adoptada por la Corte frente a los artículos 19 y 119 de la Ley 2200 de 2022, impacta a la norma acusada en este caso, a pesar de las diferencias entre el contenido de ambas disposiciones. En esa medida, el demandante presenta argumentos doctrinales y de conveniencia para sustentar su cargo, los cuales conllevan a que la demanda adolezca de pertinencia.

73. La censura objeto de análisis adolece de especificidad. En línea con lo expuesto, la Corte evidencia que el demandante no precisó el alcance de las normas que identificó como parámetro de constitucionalidad. Esa situación, a su vez, impidió que el demandante concretara la contradicción entre la norma acusada y la Constitución. Ciertamente, la censura no precisa de qué manera la disposición es opuesta a los artículos 209, 300, 313, 315, 345, 346 347, 352 de la Constitución, 79 y 80 del Decreto 111 de 1996. Es más no expone las razones por las cuales considera que el estatuto orgánico de presupuesto conforma el parámetro de constitucionalidad que debe conformarse para analizar la validez de la norma acusada.

74. La demanda es insuficiente para generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Con ocasión de lo expuesto, esta Corporación advierte que la censura no tiene elementos suficientes para suscitar una sospecha sobre presunción de constitucionalidad de la norma demandada. Por el contrario, parte de argumentos subjetivos que impiden establecer una contradicción objetiva y razonable entre la disposición acusada y la

Constitución.

75. En línea con lo expuesto, la Sala Plena se declarará inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda.

D. D. Síntesis de la decisión

76. La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que, a juicio del demandante, vulnera el principio democrático y el de legalidad del gasto. La Corte consideró que la acción era inepta sustancialmente y que debía proferir una decisión inhibitoria, en la medida en que no logró superar los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia, suficiente. Frente al requisito de certeza, la Sala advirtió que, en este caso, el demandante (i) no propuso una lectura integral del literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; ni (ii) planteó una discusión que no supera un debate semántico de la inconstitucionalidad que se alega. Además, en este punto, resaltó que (iii) la Corte conoció una acción pública de inconstitucionalidad con argumentos similares a los que aquí se advierten y concluyó que la censura no acreditó el requisito de certeza, motivo por el cual adoptó una decisión inhibitoria en la Sentencia C-699 de 2013. Al respecto, precisó que, aunque esta decisión no constituye un precedente de obligatoria observancia, si es un antecedente relevante para el caso concreto.

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. Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la inconstitucionalidad del literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

