



INFORME DE PONENCIA

PROYECTO DE ORDENANZA NO. 1073 DE MAYO 01 DE 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO-TEMPORE PRECISAS AL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO PARA REALIZAR MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS O DE APROPIACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1º. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2022”

Honorables Diputados:

Conforme lo estipula la Ley 2200 de 2022, Artículo 97, el presidente me designó para rendir informe de ponencia al Proyecto de Ordenanza 1073 de mayo 01 de 2022.

OBJETO DEL PROYECTO DE ORDENANZA: Facultar al Gobernador del Departamento del Putumayo para que realice modificaciones – adiciones, traslados, (créditos y contra créditos) al Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y de Gastos o de Apropriaciones del Departamento del Putumayo, para la Vigencia Fiscal comprendida entre el 1º de enero al 31 de diciembre del año 2022; por los meses de mayo, agosto, septiembre y diciembre del 2022.

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por el Artículo 300, numeral 9 de la Constitución Política de Colombia, Ley 2200 de 2022, el Decreto 111 de 1196, Ordenanza 168 de 1996 y dándole cumplimiento al Artículo 118 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental, como ponente designado me permito rendir informe de ponencia favorable al Proyecto de Ordenanza No. 1073 del 01 de mayo de 2022, la cual tiene como énfasis los siguientes argumentos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

El presente Proyecto de Ordenanza se fundamenta en las normas Constitucionales, legales y jurisprudencia, que a continuación se exponen:

Los Artículos 345, 352 y 353 de la Constitución Política rezan:

“Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto publico que no haya sido Decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.



“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto, regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.” (Negrillas fuera del texto)

“Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

En relación con las adiciones presupuestales que constituyen un tipo de modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital, los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996, prescriben:

“Artículo 81. Ni el Congreso, ni el gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la Ley o Decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la Ley de apropiaciones (L.38/89, art.67).

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (L. 38/89, art. 68; L. 179/94, art. 35).”

Para el Departamento del Putumayo, las modificaciones presupuestales están reglamentadas en el artículo 91 de la Ordenanza 168 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto Departamental del Putumayo, así:

“ARTICULO 91: REQUISITOS PARA LA APERTURA DE CREDITOS ADICIONALES. Ni la Asamblea Departamental ni el Gobernador podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la Ordenanza o Decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la Ley de apropiaciones.

La disponibilidad de los ingresos del Departamento para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador Departamental. En el caso de los ingresos de



los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo

Por su parte el Artículo 300, numeral 9 de la Constitución Política señaló: “Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de Ordenanzas:

(...)

9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

(...)

Ahora bien, al establecer que las mismas sean pro – tempore, la norma no fija un plazo mínimo o máximo, pues de acuerdo a lo contemplado en el Artículo en comento, le corresponde a las Asambleas Departamentales en caso de que se deleguen las facultades al ejecutivo, determinar el plazo en el que se desarrollan las facultades otorgadas.

Respecto a lo expuesto anteriormente, es importante traer a colación lo expresado por la sección primera del Consejo de Estado en la sentencia del 12 de abril de 2012 en el proceso radicado 23001-23-31-000-1999-01518-01, que tomando como referencia la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo referido a las condiciones en que deben expedirse este tipo de actos administrativos, precisa que si bien es cierto hace referencia a los Concejos Municipales y al Congreso de la República, también es aplicable a las Asambleas Departamentales por guardar identidad de objeto, así:

(...) En efecto el artículo 313-3 solo establece tres condicionamientos a dicha facultad: a) Que se otorguen pro tempore, esto es por un tiempo preciso; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, asunto que no es materia de la acusación, y c) Que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido, asunto que tampoco es objeto de cuestionamiento.

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquellos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica; pero vencido dicho termino sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo; perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos. (subrayado fuera del texto)



La facultad de otorgar facultades pro tempore al jefe del ejecutivo está prevista también en el artículo 150-10 en el nivel Nacional, aunque referida al Congreso y al Presidente de la República en los siguientes términos:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de Ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara...” (subrayado fuera del texto)

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de la facultad comentada en algunas sentencias, entre ellas en la C-1028/02 que se cita a continuación, al señalar que, dada su naturaleza, tiene carácter restrictivo pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de 6 meses.

“Según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de leyes, revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Así, pues, mediante este expediente el Congreso delega mediante el ejecutivo su competencia legislativa para que este último expida normas con el mismo valor y jerarquía normativa que las emanadas del propio órgano legislativo...

El revestimiento de facultades extraordinarias para legislar comporta realmente una delegación, pues se trata de que el Congreso fundado en su propia competencia atribuya al Presidente de la República los poderes legislativos necesarios para que regule determinada materia en forma tan legítima y eficaz como lo haría él mismo, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en la misma ley donde hace tal delegación. (subrayado fuera del texto)

(...)

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo explícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley. (subrayado fuera del texto)

La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o



término. Por tanto, la ley de la delegación debe fijar el plazo máximo dentro del cual ha de ejercerse la potestad delegada, la cual expira vencido el mismo sin haberse ejercido, pues en ningún caso podrá entenderse que la delegación se hace por tiempo indeterminado. Según el artículo 150-10 Fundamental la delegación es hasta por seis meses. (subrayado fuera del texto).

Siguiendo con la línea antes establecida, el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante providencia del 28/01/2014 con radicación 2014-00314 en la cual estudio la validez del Acuerdo No. 010 del 2014 expedido por el Concejo Municipal de Puerto Caicedo señaló:

(...)

“Así las cosas, a partir del contenido de los artículos 345 y 352 constitucionales, de donde se desprende el principio de legalidad del gasto público, y en consideración con la normatividad y jurisprudencia antes anotada, la Sala concluye que únicamente los concejos municipales, a nivel territorial, tienen competencia funcional dispuesta por la Constitución Política y desarrollada por el Estatuto Orgánico de Presupuesto para expedir e introducir modificaciones en el presupuesto de rentas y gastos de cada vigencia, y por consiguiente no podrá facultar al ejecutivo para hacerlo.

Sin embargo, si bien el numeral tercero del artículo 313 ibidem estipula la posibilidad de otorgar a los alcaldes, por parte de los concejos municipales, de precisas funciones propias de estas corporaciones, ello significa que se les confiera amplias y generales potestades en materia presupuestal, pues la norma es diáfana al contemplar la especificidad con la que se debe concederlas, hacer lo contrario, implicaría trasladar la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con un deterioro del equilibrio de poderes, el cual, como arriba se advirtió, rige como uno de los principios de nuestro ordenamiento”

(...)

Así mismo, el ministerio de Hacienda mediante concepto 032194-29-08-14, expresó: “De conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 313 de la constitución política; numeral 5 del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986 y numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto municipal, está en cabeza del Concejo Municipal, quien puede delegarla de manera específica y por un término preciso en el alcalde municipal de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 313 de la constitución política y el numeral 7 del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986”. De igual manera se pronunció mediante Concepto 38206 de octubre 1 de 2015.

Respecto de este mismo asunto;

Conforme a lo contemplado en la jurisprudencia transcrita, se concluye entonces que las facultades concedidas al ejecutivo por el Congreso, Asambleas y Concejos respectivamente para que ejerza



funciones que corresponden a los mismos, deben estar enmarcadas dentro de las normas que lo rigen, teniendo en cuenta que las facultades que se otorgan sean precisas y pro tempore.

Ahora bien, respecto a las facultades pro tempore y precisas contempladas en el numeral 9 del artículo 300 superior, se tiene:

La Procuraduría General de la Nación se pronunció al respecto así:

La Delegada para la Economía y Hacienda Pública adelantó investigación dentro del radicado No. **154-33521/99**, seguida contra el Gobernador y los Secretarios de Hacienda y Educación del Departamento de Cesar y en el análisis jurídico probatorio refirió al respecto *“Si bien, el Gobernador aduce haber tenido facultades pro tempore otorgadas mediante Ordenanza 02 de enero 14 de 1999 (folios 283 a 287 C. Principal), para efectuar modificaciones al presupuesto departamental, pretendiendo con este argumento al igual que sus secretarios, dejar sin piso la acusación y dar legalidad a sus actuaciones, es claro que esta facultad se le dio, pero ella fue apenas por sesenta días calendario, que teniendo en cuenta la sanción y publicación de la Ordenanza, solo iba hasta el 15 de marzo de 1999 y tenemos que, los Decretos adicionando el presupuesto fueron expedidos, con excepción del 0088 del 15 de marzo de 1999, con posterioridad a dichas facultades, entre mayo y diciembre de ese año”*. En este caso la conducta por la cual se sancionó a los investigados fue por la expedición de Decretos sin contar con las autorizaciones previas de la Asamblea, los Decretos expedidos con la autorización no fueron objeto de reproche.

Acogiendo el criterio de la Procuraduría en investigaciones que se han adelantado por los mismos hechos, es del caso de citar el radicado No 028-94214/03 que se adelantó en la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública que en fallo proferido en contra del Gobernador de Amazonas, refirió en la parte considerativa en uno de sus apartes *“La autorización dada por la Asamblea al Gobernador a través de la Ordenanza 022 para incorporar recursos adicionales del situado fiscal del servicio educativo, facultaba al Gobernador por el termino de 60 días a partir de la expedición de la misma, es decir, del 17 de diciembre de 2001, y como los Decretos materia de investigación fueron expedidos con antelación, esto es, durante los meses de abril, mayo, agosto, septiembre, con excepción del Decreto 0089 de diciembre 27 de 2001, resulta evidente que no contaron con la autorización previa de la Asamblea”*.

(...)

“En el caso materia de estudio, la censura objeto de cargos está circunscrita a la extralimitación de funciones en la que incurrieron los implicados al arrogarse una potestad Constitucional atribuida a la Asamblea Departamental en el numeral 5 del artículo 300 de la Carta Política, porque sin que existiera autorización de dicha Corporación, conforme lo previsto en el numeral 9 del precitado artículo 300, adicionaron directamente al Presupuesto del Situado Fiscal del Sector Educativo del Departamento de Amazonas, a través de los actos administrativos que se detallaron en forma individual en cada caso,



recursos de la vigencia fiscal anterior y/o provenientes de intereses financieros generados por cuentas de ahorros” (negritas Procuraduría)

Por los mismos hechos, la Procuraduría General de la Nación, toma como referencia concepto emitido por la Procuraduría Provincial de Vélez, en expediente con Radicado IUC-D-2009-606-182555, la cual señaló:

“(…) MODIFICACION AL PRESUPUESTO POR EL EJECUTIVO-No constituye falta si se realiza con autorización de la corporación administrativa.

Si el ejecutivo para ese caso el Gobernador y para el nuestro el Alcalde Municipal, realiza las modificaciones al presupuesto existiendo autorización de la corporación administrativa respectiva no será objeto de juicio de reproche, facultándose en el núm. 9 del artículo 300 y el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, que permite a las Asambleas y Concejos Municipales respectivamente conceder facultades pro tempore al Gobernador y Alcalde para ejercer precisas funciones de las que corresponden a la respectiva corporación. (…)”

Por su parte la Corte Constitucional sobre lo que debe entenderse por precisas facultades, ha expresado lo siguiente en la sentencia C-074 de 1993:

“El hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales”, puesto que “lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión”. (Subrayado fuera del texto).

En la sentencia C-032 de 1999 señaló que la circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues “lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción”.

Finalmente, en sentencia C-895 de 2001, la corte manifestó que las facultades deben ser precisas “significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso de su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones



que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”. (subrayado fuera del texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en fallo de veinticuatro (24) de mayo de 2001, en la cual la sala entra a resolver recurso de apelación interpuesto por Carlos Alberto Hernández contra el Departamento de Boyacá en la cual se solicitó declarar nula la Ordenanza 002 de 20 de febrero de 1995, expreso:

“A efectos de resolver las acusaciones contra la Ordenanza, la Sala comenzará por señalar que **el numeral 9º del artículo 300 de la Constitución Política permite a las Asambleas autorizar al Gobernador para ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.** Al tenor de esta norma, las únicas funciones para cuyo ejercicio puede la Asamblea autorizar al Gobernador son aquellas que pertenecen a la propia Asamblea, y en ningún caso las que ya tiene el Gobernador en virtud de la Constitución y las leyes”. (Resaltado fuera del texto)

Igualmente, en fallo de veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011), ha expresado:

“De los textos transcritos (Artículo 300, numerales 7 y 9, de la Constitución Política), claramente **se infiere que la Constitución Política permite que la Asamblea Departamental autorice al Gobernador, para ejercer pro tempore precisas facultades que le correspondan a ella,** entre las cuales se encuentra la de CREAR los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta”.

(...)

“... En consecuencia, **los Gobernadores pueden ejercer atribuciones que son del resorte de las Asambleas Departamentales, previa autorización precisa y pro tempore y así mismo,** existen otras que son autónomas del Gobernador, por haberle sido asignadas en forma directa por la Constitución y la Ley”. (Resalta la sala)

Sobre el mismo tema, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante concepto dado a la Secretaria de Hacienda Departamental de la Gobernación del Choco, a través de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial, con radicado No 2-2013-038541, en consulta realizada “en relación con la expedición de una ordenanza mediante la cual la Asamblea Departamental faculta al señor Gobernador para la incorporación de unos recursos al presupuesto de ingresos y gastos al Departamento, se pregunta si existe o no algún tipo en el tiempo de la facultad de la ordenanza, específicamente en el respectivo artículo,...” el mismo da respuesta en los siguientes términos:

Nótese como la norma transcrita, al referirse a la autorización para que el Gobernador ejerza funciones que le corresponden a las Asambleas, establece expresamente dos condiciones a saber: De un lado que dicha autorización sea “**pro tempore**” esto es que sea por un plazo determinado y



cierto, lo que de suyo implica que las funciones delegadas no puedan ser permanentes, y; de otro, que sean “**precisas**” es decir que se establezcan de manera expresa y concreta cuales son las funciones que se delegan, sin que haya lugar a una delegación, implícita, extensiva o analógica. (...)

Conforme con el aparato jurisprudencial transcrito, se colige con claridad que las facultades expedidas por los órganos colegiados (Congreso, Asambleas, Concejos) para que el ejecutivo ejerza funciones que corresponden a aquellos, deben expedirse siempre atendiendo a los condicionamientos establecidos por las normas que los regulan (Constitución Política...), esto es que sean **precisas y pro tempore**.

Es claro entonces, que las facultades que se solicitan a la Honorable Asamblea Departamental están enmarcadas dentro de la norma constitucional, pues las mismas cumplen con los condicionamientos normativos, siendo las facultades solicitadas precisas y pro tempore.

Por último, la Ley 2200 del 8 de febrero de 2022, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*”, en el numeral 5 del Artículo 19, señala como función 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”.

CONVENIENCIA.

Dada la importancia que reviste el presente Proyecto de Ordenanza y al aprobarlo en sus dos debates, de acuerdo con la Ley 2200 de 2022. La Corporación contribuirá a agilizar los procesos y procedimientos de la Gobernación que redundaran en el bienestar general de los Putumayenses, de esta manera, solicito señor presidente, someter a consideración de la Honorable Asamblea Departamental este informe de ponencia **favorable**.

Atentamente,


JAIR MAURICIO ROSAS FLOREZ
Diputado Ponente
[#LosTiemposDeDiosSonPerfectos](#)