



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 755 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS07551995

CONSULTA NUMERO 755

(7 de diciembre de 1995)

PRESUPUESTO DEL DISTRITO CAPITAL - Régimen aplicable / CONCEJO DEL DISTRITO CAPITAL - Funciones / PRESUPUESTO DEL DISTRITO CAPITAL - Aplicación de la ley orgánica del presupuesto / NORMA PRESUPUESTAL DISTRITAL - Derogatoria / PROYECTO DE ACUERDO SOBRE TRASLADO PRESUPUESTAL Y CREDITO ADICIONAL DEL DISTRITO CAPITAL - Competencia para su apertura.

El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá no puede aprobar presupuestos anuales, ni dictar disposiciones que sean contrarias a los preceptos y procedimientos previstos en la ley orgánica de presupuesto, en razón de que con ello se estaría desconociendo lo previsto por los artículos 352 y 353 de la Constitución Política y por el 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Lo anterior no significa que la ley orgánica sea la única disposición aplicable al Distrito Capital en esta materia. Conforme a lo expuesto anteriormente la aplicación de la ley orgánica del presupuesto, produce la derogatoria de las disposiciones de carácter presupuestal del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, que sean incompatibles con las normas de la Ley 179 de 1994 orgánica del presupuesto. Se puede observar que al entrar en vigencia la Ley 179 de 1994 y con ella su artículo 52, el Distrito Capital ya había expedido las normas orgánicas de presupuesto mediante los Decretos 586 y 631 de 1993, lo cual no excluye la aplicación de la ley orgánica del presupuesto. Deben aplicarse las normas constitucionales, las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 y las disposiciones distritales, en cuanto estas últimas no pugnen con aquéllas. En este caso con fundamento en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto, el Acuerdo 24 de 1995 prevé que el Gobierno Distrital presente al Concejo proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto. Estos últimos sólo pueden ser abiertos por el Concejo Distrital a solicitud previa y por escrito del Gobierno Distrital (arts. 57 y 62).

Autorizada la publicación: Con oficio número 646 de 18 de diciembre de 1995.

PRESUPUESTO DE ENTIDAD TERRITORIAL - Aplicación de la ley orgánica del presupuesto

La aplicación de la ley orgánica del presupuesto a las entidades territoriales no proviene exclusivamente de la previsión legal contenida en el artículo 52 de la Ley 179 de 1994, sino que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 352 de la Carta.

Autorizada la publicación: Con oficio número 646 de diciembre de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: Roberto Suárez Franco.

Radicación número 755.

Modificaciones y adiciones al Presupuesto del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994; Decretos 1421 de 1993 y 586 de 1993; Constitución Política: artículos 345, 352 y 353.

El señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, formula a la Sala la siguiente consulta:

"1. ¿Puede el Concejo de Santa Fe de Bogotá, en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales en materia de presupuesto, aprobar presupuestos anuales y dictar disposiciones en esta materia que sean contrarias a los preceptos y procedimientos previstos en la ley orgánica del presupuesto?"

2. ¿Se entiende que el artículo 52 de la Ley 179 de 1994, derogó en el Distrito Capital, toda disposición que regule las materias presupuestales propias de una norma orgánica, tales como los principios presupuestales y los procedimientos para la aprobación, modificación y adición de los presupuestos anuales?
3. ¿Cuál de las dos normas debe ser aplicada por el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, para efectos del trámite de las adiciones y modificaciones al presupuesto anual del Distrito: la ley orgánica del presupuesto (L. 38 / 89 y L. 179 / 94) o los Decretos 1421 de 1993 y 586 de 1993?
4. Según el principio del artículo 345 de la Constitución Política y de la ley orgánica del presupuesto (artículo 66 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 55 de la Ley 179 de 1994), ¿es el Concejo de Santa Fe de Bogotá (en pleno), el organismo que tiene la facultad para aprobar las adiciones y modificaciones al presupuesto anual del Distrito, ex - ante y no ex - post?
5. ¿En el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá se debe aplicar en materia presupuestal el régimen transitorio de que trata el artículo 52 de la Ley 179 de 1994, es decir, que el Concejo Distrital debe regirse por las normas, principios y procedimientos de esta norma orgánica, para efectos de la aprobación, modificación y adición de su presupuesto?
6. ¿Puede la Administración por vía de decreto realizar modificaciones y adiciones al presupuesto anual, sin que éstas hayan sido aprobadas por el Concejo en pleno?"

Consideraciones de la Sala

La Sala procede a analizar el régimen constitucional, legal y reglamentario aplicable en materia presupuestal sobre traslados y adiciones en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

La Constitución Política de 1991 introdujo algunas modificaciones al sistema nacional y al territorial del presupuesto, principalmente orientadas hacia la necesaria armonización de la autonomía reconocida a las entidades territoriales (art. 1º) con el mantenimiento de la unidad orgánica presupuestal en los diferentes órdenes.

Al efecto se dispone en el 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".

La disposición transcrita, reforma parcialmente el régimen constitucional anterior en el sentido de modificar el sistema constitucional de adiciones presupuestales para deferirlo a la ley orgánica; por otra parte, la misma norma extiende el ámbito de aplicación de la ley orgánica del presupuesto a las entidades territoriales y a los demás entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, coordinándola con el plan nacional de desarrollo.

Con ello se impone el principio de la unificación del sistema presupuestal, no sólo por el contenido de la preceptiva, sino por el alcance y fuerza jurídica de la ley orgánica de rango cuasi - constitucional, dado que conforme al artículo 151 de la Carta aquella condiciona el ejercicio de la actividad legislativa (atributo propio de la norma constitucional), entendiéndose la desarrollada tanto de forma ordinaria por el órgano legislativo, como por el Presidente de la República de modo extraordinario (arts. 349, 150 - 10, transitorio 41).

Esta regulación propia del estado unitario, se ve complementada con manifestaciones normativas del Principio de Autonomía local (art. 1º) en los artículos 300 - 5 y 313 - 5 de la - Constitución Política, los cuales confieren a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, la capacidad para expedir las normas orgánicas del presupuesto, en adición a la atribución ordinaria de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la respectiva entidad territorial, facultad aquella que proviene directamente de la norma constitucional, se reitera.

Por su parte el artículo 353 de la Constitución completa el sistema presupuestal de las entidades territoriales, en los siguientes términos:

"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".

De lo anterior se concluye la conformación del régimen jurídico en lo concerniente a la organización presupuestal aplicable a la entidades territoriales y en particular al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el cual está estructurado así:

1. Los principios y las disposiciones constitucionales contenidas en el Capítulo 3 del Título II de la Constitución Política, en lo que fuere pertinente.
2. Las regulaciones contenidas en la ley orgánica de presupuesto referentes a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, con las adiciones y reformas introducidas por la Ley 179 de 1994, constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en el Decreto 360 de 1995. De ellas, dos merecen ser tenidas en cuenta para el estudio de esta consulta:

a) El Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 96 dispone:

"Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

...(Ley 38 de 1989, art. 94 y Ley 179 de 1994, art. 52)";

b) En materia de modificaciones al Presupuesto prevé el estatuto citado:

"Artículo 69. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38 de 1989, art. 65)".

"Artículo 70. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando 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 (Ley 38 de 1989, art. 66, Ley 179 de 1954, art. 55, incisos 13 y 17)".

"Artículo 71. 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 (Ley 38 de 1989, art. 67)".

3. Para el caso del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, su régimen político, fiscal y administrativo está conformado por lo que en lo pertinente determina la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios, conforme lo prevé el artículo 322 constitucional.

El régimen legal fue expedido por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1421 de 1983, en ejercicio de las atribuciones que le confirió el artículo transitorio 41 de la Carta, en el cual se dispuso que:

a) El Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, y de conformidad con la Constitución Política y la Ley Orgánica del Presupuesto, regulará lo relacionado con la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto distrital y de los fondos de desarrollo local (art. 136);

b) El Gobierno Distrital "expedirá las normas estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos de este estatuto sobre las siguientes materias: ..., régimen presupuestal y fiscal..." (art. 176 - 2).

Con fundamento en tal precepto el Alcalde Mayor expidió el Decreto 586 de 1993, "por el cual se dictan las normas orgánicas del presupuesto distrital", regulando en sus artículos 60 y siguientes lo referente a las modificaciones al presupuesto (realización mediante decreto del Alcalde Mayor, autorización de la Comisión Segunda del Concejo de las modificaciones que cancelen o disminuyan cualquier rubro de inversión, al igual que los créditos extraordinarios o suplementales al presupuesto). A su turno estas disposiciones fueron reglamentadas por el Decreto 631 de 1993 y adicionadas por el Decreto 676 de 1993.

Las disposiciones referidas, orgánicas del presupuesto distrital, se expidieron sin tener en cuenta la competencia conferida a los Concejos Municipales, tal como lo establece el artículo 313 numeral 5º de la Constitución Política, sobre "dictar las normas orgánicas del presupuesto".

6. Mediante el Acuerdo 24 de 27 de noviembre de 1995 el Concejo del Distrito Capital expidió el Estatuto Orgánico del Presupuesto; se establece que el Gobierno Distrital presentará al Concejo proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de deuda e inversión. Los representantes legales de los establecimientos públicos incorporarán a sus respectivos presupuestos las modificaciones autorizadas (art. 57).

Los créditos adicionales al Presupuesto de Gastos sólo pueden ser abiertos por el Concejo Distrital a solicitud escrita del Gobierno, por conducto del Secretario de Hacienda (art. 62).

Este acuerdo rige a partir del 1º de enero de 1996 y deroga las normas que le sean contrarias y en especial los Decretos 586 y 676 de 1993.

LA SALA RESPONDE:

1. El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá no puede aprobar presupuestos anuales, ni dictar disposiciones que sean contrarias a los preceptos y procedimientos previstos en la ley orgánica de presupuesto, en razón de que con ello se estaría desconociendo lo previsto por los artículos 352 y 353 de la Constitución Política y por el 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Lo anterior no significa que la ley orgánica sea la única disposición aplicable al Distrito Capital en esta materia, conforme a lo expuesto anteriormente.

2. La aplicación de la ley orgánica del presupuesto, produce la derogatoria de las disposiciones de carácter presupuestal del Distrito Capital de
Concepto Sala de Consulta C.E. 755 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Santa Fe de Bogotá, que sean incompatibles con las normas de la Ley 179 de 1994 orgánica del presupuesto.

La aplicación de la ley orgánica del presupuesto a las entidades territoriales no proviene exclusivamente de la previsión legal contenida en el artículo 52 de la Ley 179 de 1994, sino que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 352 de la Carta.

3. Se puede observar que al entrar en vigencia la Ley 179 de 1994 y con ella su artículo 52, el Distrito Capital ya había expedido las normas orgánicas de presupuesto mediante los Decretos 586 y 631 de 1993, lo cual no excluye la aplicación de la ley orgánica del presupuesto. Deben aplicarse las normas constitucionales, las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 y las disposiciones distritales, en cuanto estas últimas no pugnen con aquellas.

4. En este caso, con fundamento en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto, el Acuerdo 24 de 1995 prevé que el Gobierno Distrital presente al Concejo proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto. Estos últimos sólo pueden ser abiertos por el Concejo Distrital a solicitud previa y por escrito del Gobierno Distrital (arts. 57 y 62).

5. Tal como se señaló en la tercera respuesta, al expedirse la Ley 179 de 1994 en el Distrito Capital se encontraba vigente un régimen orgánico de presupuesto dictado por el Alcalde Mayor (Decretos 586 y 631 de 1993). El cual se aplica en cuanto no sea incompatible con la ley orgánica cuyos efectos se extienden a los diferentes órdenes territoriales.

6. Si bien en el régimen vigente hasta el 31 de diciembre de 1995 se prevé la autorización de las modificaciones al presupuesto por la Comisión Segunda permanente del Concejo, con desconocimiento de la ley orgánica, el Acuerdo 24 de 1995, de reciente expedición le asignó al Concejo Distrital la función de realizar traslados y créditos adicionales, mediante acuerdo, los cuales sólo pueden ser expedidos por la Corporación en pleno, previo al trámite reglamentario respectivo y en armonía con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Luis Camilo Osorio Isaza, ausente con excusa.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:03:35