



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 676 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS06761995

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO -Niveles / LEY ORGANICA - Estatuto Orgánico del Presupuesto

La ley 38 de 1989 y la ley 179 de 1994 compiladas por el decreto 360 de 1995, constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Su cobertura comprende dos niveles: a) Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional. Este último comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de las entidades descentralizadas. B) Un segundo nivel que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de aquellas. Esta ley participa de la naturaleza de las leyes orgánicas previstas por el artículo 151 de la constitución, motivo por el cual requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra Cámara.

Levantada la reserva mediante auto del 16 de marzo del 2000

CONTRALORÍA - El alcalde no puede modificar el proyecto de presupuesto / PRESUPUESTO DE LA CONTRALORÍA - El proyecto puede ser modificado por el Concejo

La ley 177 de 1994 que tuvo por objeto modificar algunas disposiciones de la ley 136, estableció entre otras la prohibición para los alcaldes de modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el contralor respectivo; pero facultó al concejo para reformarlo por iniciativa propia. Igual disposición se consagra respecto del proyecto de presupuesto de las personerías.

Levantada la reserva mediante auto del 16 de marzo del 2000

NORMAS ORGANICAS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL - Competencia del Concejo para expedirlas

Se impone agregar que por disposición constitucional compete a los concejos la expedición de normas orgánicas del presupuesto municipal (artículo 313-5) y mientras éstas no sean expedidas, les son aplicables a las entidades territoriales y en lo que fuere pertinente, las contenidas en la ley orgánica del presupuesto general de la Nación (artículo 52 ley 179 de 1994) pero sin que ello implique que las normas especiales sobre la materia hayan sido derogadas, lo cual tiene también su fundamento en el principio de autonomía administrativa y presupuestal de que están dotadas las contralorías y personerías distritales y municipales, contenido en los artículos 155 y 168 de la ley 136 de 1994 (artículo 260 y 253 del decreto-ley 2626 de 1994).

Levantada la reserva mediante auto del 16 de marzo del 2000

CONTRALORÍA MUNICIPAL - Incremento del presupuesto / PERSONERÍA MUNICIPAL - Incremento del presupuesto

De esta forma compete a los contralores y personeros distritales y municipales la elaboración de los proyectos de presupuesto de las contralorías y personerías los que deberán ser presentados al alcalde para su incorporación en el proyecto de presupuesto del municipio o distrito; ello no obsta para que los alcaldes puedan presentar oportunamente a consideración del concejo el correspondiente proyecto de acuerdo, sobre presupuesto anual de rentas y gastos (artículos 315 numeral 5 de la Constitución). De otra parte al elaborarse y aprobarse los presupuestos municipales se tendrá en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso e incrementado en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor (artículo 2º. Ley 166 de 1994) o al salario mínimo legal.

Levantada la reserva mediante auto del 16 de marzo del 2000

CONTRALORÍA MUNICIPAL - Autonomía administrativa y presupuestal / PERSONERÍA MUNICIPAL - Autonomía administrativa y presupuestal / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL - Contraloría y Personería Municipal

Las contralorías y personerías gozan de autonomía administrativa y presupuestal. La autonomía presupuestal consiste en la capacidad para ordenar el gasto en función de la ejecución del presupuesto (decreto 360 de 1995 artículo 98). Por autonomía administrativa debe entenderse el desempeño de sus funciones de manera independiente y sin injerencia extraña de otra entidad, órgano o funcionario.

Levantada la reserva mediante auto del 16 de marzo del 2000

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ROBERTO SUAREZ FRANCO

Santa Fe de Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Radicación número: 676

Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Se absuelve la consulta que el señor Ministro de Hacienda y crédito Público, doctor Guillermo Perry rubio, formula a la Sala en los siguientes términos textuales:

"ANTECEDENTES

La Constitución Política en el título XII, del régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 3, del Presupuesto, establece una serie de principios fundamentales presupuestarios de obligatoria observancia por parte de la Nación y de las entidades territoriales.

Artículo 353. 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.

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 de desarrollo, así como la capacidad de los organismos y entidades para contratar.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los diez días de cada legislatura.

Artículo 349.

(...)

Los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás 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.

La Ley 136 de 1994, "Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", en su artículo 202 revistió al Presidente de la República de precisas facultades para fijar límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y las personerías distritales y municipales.

de funcionamiento de estos organismos para ser incluidos en el proyecto de presupuesto de las entidades territoriales, de acuerdo con la categoría del municipio y el monto de su presupuesto.

Con la expedición de la ley 166, del 25 de noviembre de 1994, se derogó el artículo 202 de la ley 136 de 1994 y el decreto 1678 de 1994, expedido con base en las facultades que ella le concedió al Gobierno, colocando un límite mínimo a los gastos de estos organismos de control en el presupuesto de las entidades territoriales y su forma de reajuste. Conviene agregar que, tanto las personerías como las contralorías distritales y municipales hacen parte y son una sección del presupuesto municipal o distrital, de la misma manera que la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación lo son a nivel nacional.

Artículo 2º. Apropriaciones Presupuestales para las Personerías y Contralorías Distritales y Municipales. Los alcaldes Municipales y Distritales y los Concejos Municipales y Distritales al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para las Contralorías y Personerías no podrán ser inferiores a los presupuestados, aprobados y ajustados para la vigencia en curso, e incrementados en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor.

Parágrafo primero: como los presupuestos anuales de los entes territoriales deben ser aprobados por los concejos municipales y distritales durante las sesiones correspondientes al mes de noviembre, el índice de precios al consumidor a que se refiere el inciso anterior, se tomará sobre el acumulado correspondiente a los últimos doce meses, con corte a 31 de octubre del respectivo año.

Parágrafo segundo: Para los fines previstos en el presente artículo el índice de precios al consumidor, será el correspondiente al total fijado para el nivel nacional por el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Si el índice de precios al consumidor resultare al porcentaje decretado por el Gobierno nacional para el aumento del salario mínimo legal, se tomará este último como base mínima para fijar los presupuestos de las personerías y contralorías distritales y municipales, para lo cual los alcaldes efectuarán las modificaciones y ajustes presupuestales del caso.

De otro lado, la ley 177 del 28 de diciembre de 1994, determinó el procedimiento para la preparación de los presupuestos de las contralorías y las personerías del orden municipal y distrital. Con relación a las primeras, se estableció que el contralor prepararía el proyecto de gastos para incluir en el presupuesto y sólo se podría modificar por el concejo, a su propia iniciativa, sin que, en esta etapa de preparación, pudiera participar el alcalde; adicionalmente, estableció que ya en la etapa de ejecución del presupuesto no podía ser objeto de traslados administrativos.

Artículo 6º. Adiciónase el numeral 12º. del artículo 165 de la ley 136 de 1994, el cual quedará así:

12º. Elaborar el proyecto de presupuesto de la contraloría y presentarlo al alcalde, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporados al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos. El alcalde no podrá modificarlo; sólo podrá hacerlo el concejo por iniciativa propia. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del alcalde.

Para las personerías, se estableció que su presupuesto lo prepararía el personero y que sólo podría ser modificado por el concejo a su propia iniciativa, incorporándose, además, la misma prohibición de traslados administrativos, arriba mencionada.

Artículo 8º. El artículo 168º. de la ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 168º. Personerías. Las personerías del distrito capital, distritales y municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al alcalde dentro del término legal e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto del traslado por decisión del alcalde.

Posteriormente, la ley 179 del 30 de diciembre de 1994, "por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto", estableció el procedimiento de programación presupuestaria para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y estableció hasta donde llega su autonomía.

Artículo 4. El artículo 8 de la ley 38 de 1989, quedará así:

"Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis.

Artículo 5º. El artículo 9º. De la ley 38 de 1989, quedará así: "Planificación: el Presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones".

Artículo 16. El artículo 23 de la ley 38 de 1989, quedará así y modificará las correspondientes enumeraciones que haya en la Ley Orgánica del Presupuesto.

"El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que correspondan a: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimiento Público, una para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la Deuda Pública ..."

Artículo 18. Un artículo nuevo, quedará así:

"Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyectos anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones ..."

Artículo 20. El artículo 27 de la ley 38 de 1989, quedará así

"Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conformen este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto".

Artículo 51. el artículo 91 de la ley 38 de 1989 quedará así: "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley ..."

Artículo 68. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley.

El artículo 5º. de la ley 179 de 1994, relacionado con el principio general de la planificación, debe ser concordado con la definición establecida en el artículo 4º. de la ley 38 de 1989 para el Plan Financiero, modificado por el artículo 55 de la mencionada ley, según el cual:

Artículo 4 el Plan Financiero. Es un instrumento de Planificación y Gestión Financiera del Sector Público, que tiene como base las Operaciones Efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en Plan. Tomará en consideración las previsiones de Ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

Adicionalmente, la pluricitada ley de contenido orgánica, ordenó que estas disposiciones serían las únicas que tendrán la vocación de regular los aspectos atinentes a la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de la Nación, capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Artículo 64. Nuevo. Esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las demás disposiciones legales que esta (sic) expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición de gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogadas y las que se dicten no tendrán ningún efecto.

Además, se previó respecto de las entidades territoriales que hasta tanto no expidieran sus normas orgánicas de presupuesto, aplicarían la ley orgánica de presupuesto en lo que fuere pertinente.

Artículo 52. El artículo 94 de la ley 38 de 1989 quedará así: "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.

CONSULTA

Teniendo en cuenta lo anterior, se pregunta:

Las disposiciones contenidas en las leyes 166 y 177 de 1994 estarían derogadas por la ley 179 de 1994 que es posterior y de naturaleza orgánica?

Podría el alcalde municipal o distrital modificar los anteproyectos de presupuesto de gastos presentados por las contralorías y las personerías para ajustarlos a las disponibilidades de recursos, sin tener en cuenta otras limitaciones diferentes a las consagradas en las normas orgánicas de presupuesto?

Podría proponer el alcalde al concejo una modificación a los proyectos de presupuesto de las secciones correspondientes a las contralorías y personerías?

Si los ingresos presupuestados de las entidades territoriales se reducen, hecho independiente al nivel del índice de precios al consumidor -IPC-, se tendría aún, que mantener el valor de la sección correspondiente a los gastos de las personerías y contralorías en lo que indique el citado índice, sin tener en cuenta la disponibilidad de recursos?

Podría el alcalde proponer al concejo una modificación a los presupuestos, ya aprobados, que incluya las secciones de las contralorías y las personerías?

Podrían los contralores y personeros, directamente, proponer modificaciones a sus proyectos de gastos. Y, una vez aprobado el presupuesto, proponer modificaciones, sin contar con la aquiescencia de los alcaldes respectivos?

En qué consistirá la autonomía administrativa y presupuestal de las contralorías y personerías del orden territorial y que alcance puede tener?

Si se expidiera una ley ordinaria que disponga lo contrario a lo determinado por las normas orgánicas de presupuesto ó que imponga límites, restricciones ó modifique los principios establecidos para la elaboración, la ejecución y el seguimiento del presupuesto de las contralorías y personerías en las entidades territoriales, cual se aplicaría?

Para el presupuesto de gastos de 1995, que ya fue aprobado, como operaría la aplicación de las normas correspondientes, en razón a que la Ley orgánica de Presupuesto es posterior y tiene un carácter orgánico sobre las leyes 166 y 177 de 1994?

Si los concejos dictarán algunas normas sobre los presupuestos de las contralorías y personerías territoriales sin tener en cuenta las disposiciones de la ley orgánica, cuál se aplicaría?

Si la ley 166 de 1994 fijó unos parámetros para la elaboración y modificación de los presupuestos de las personerías y contralorías municipales y distritales, cuáles se deberán observar en el caso de que estas entidades de control hasta ahora se estuvieran creando en la respectiva entidad territorial?"

Antecedentes.

El título XII de la Constitución Política contiene las normas fundamentales sobre las que descansa el Régimen Económico y de Hacienda Pública. En su capítulo III trata el tema del presupuesto concretamente en el artículo 352, donde se prescribe 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 la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

Igualmente, se ordena en la Carta que los principios y 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 (artículo 353).

De conformidad con el artículo 315 ordinal 5° de la misma Carta corresponde a los alcaldes "Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime conveniente para la buena marcha del municipio".

Ahora bien, según el artículo 313-5 de la Constitución, compete a los concejos municipales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y
Concepto Sala de Consulta C.E. 676 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

El anterior Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la nación contenido en la ley 38 de 1989 fue expedido en desarrollo del artículo 210 de la anterior Constitución, contiene las prescripciones que regulan el sistema presupuestal de la Nación; su ámbito de aplicación se extiende a las tres ramas del poder público así como también al Ministerio Público, a la Contraloría General de la República, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a los establecimientos públicos nacionales.

En el artículo 94 del mismo Estatuto se prescribe que las entidades territoriales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la presente ley, cuando expidan sus códigos fiscales o estatutos presupuestales.

Dicha ley fue modificada, parcialmente, por la ley 179 de 30 de diciembre de 1994, que en su artículo 52 dispuso:

"El artículo 94 de la ley 38 de 1989 quedará así:

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 expidan estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente;"

Debe observarse que mediante el decreto 360 del 22 de febrero de 1995, se compilaron las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, las cuales forman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El congreso de la República, mediante la ley 136 de 1994 sobre organización y funcionamiento de los municipios, facultó al Presidente de la República para fijar límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías municipales (artículo 202); esta facultad fue luego desarrollada con la expedición del decreto 1678 de 1994.

Sin embargo, la ley 166 de 1994 derogó el artículo 202 de la ley 136 de 1994 así como también su decreto reglamentario 1678 del mismo año; se dispuso en aquellas que "los alcaldes y los concejos municipales y distritales al elaborar y aprobar los presupuestos deberán tener en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso, e incrementados en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor;"

Por último el Congreso de la República expidió la ley 177 de 1994 por la cual modificó la ley 136 de ese mismo año; respecto de la elaboración del presupuesto de las contralorías y personerías previó que las contralores distritales y municipales tendrán, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, las siguientes atribuciones (artículo 165 ley 136 de 1994);" 12. Elaborar el proyecto de presupuesto de la contraloría y presentarlo al alcalde, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporado al proyecto d presupuesto anual de rentas y gastos. El alcalde no podrá modificarlo; sólo podrá hacerlo el concejo por iniciativa propia. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del alcalde" (artículo 6° ley 177 de 1994).

En cuanto a las personerías, dispuso la ley 177 últimamente citadas en su artículo 8°:

"El artículo 168 de la ley 136 de 1994 quedará así:

Las personerías del distrito capital, distritales y municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el concejo y por su propia iniciativa. Una Vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslado por decisión del alcalde;"

Consideraciones de la Sala:

La ley 38 de 1989 y la ley 179 de 1994 compiladas por el decreto 360 de 1995, constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Su cobertura comprende dos niveles: a) Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional. Este último comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de las entidades descentralizadas. B) Un segundo nivel que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de aquellas.

aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra Cámara.

La ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, prescribe en su artículo 168 que las personerías municipales y distritales "cuentan con autonomía presupuestal y administrativa", dentro de los términos y condiciones que se establecen en la misma ley.

Por su parte, la ley 177 de 1994 que tuvo por objeto modificar algunas disposiciones de la ley 136, estableció entre otras la prohibición para los alcaldes de modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el contralor respectivo; pero facultó al concejo para reformarlo por iniciativa propia. Igual disposición se consag4ra respecto del proyecto de presupuesto de las personerías.

Se tiene entonces que los artículos citados, correspondientes a las leyes 166 y 177 de 1994 y que se armonizan en lo pertinente con la ley 136 del mismo año contienen ordenamientos de carácter especial en materia presupuestal para las personerías y contralorías distritales y municipales, motivo por el cual no pueden entenderse como derogados por la ley 179 de 1994; ésta no obstante ser orgánica del Presupuesto General de la Nación, no contiene reglamentación particular con respecto a estas dependencias de orden departamental o municipal, lo que lleva a concluir que no existe oposición entre ellas; y en el supuesto de que ésta se presentare deberá aplicarse: "... la ley posterior por cuanto ésta deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad". (Consejo de Estado. Sentencia de enero 30 de 1968).

Se impone agregar que por disposición constitucional compete a los concejos la expedición de normas orgánicas del presupuesto municipal (artículo 313-5) y mientras éstas no sean expedidas, les son aplicables a las entidades territoriales y en lo que fuere pertinente, las contenidas en la ley orgánica del presupuesto general de la Nación (artículo 52 ley 179 de 1994) pero sin que ello implique que las normas especiales sobre la materia hayan sido derogadas, lo cual tiene también su fundamento en el principio de autonomía administrativa y presupuestal de que están dotadas las contralorías y personerías distritales y municipales, contenido en los artículos 155 y 168 de la ley 136 de 1994 (artículo 260 y 253 del decreto-ley 2626 de 1994).

Invoca la Sala el concepto de 11 de diciembre de 1992 en que se concluyó:

"La autonomía presupuestal y administrativa de las contralorías departamentales, distritales y municipales no significa que tengan o que se les deba reconocer, personería jurídica, sino que los recursos necesarios para su funcionamiento deben ser manejados directa y exclusivamente por cada una de esas entidades y que ellas deben ejercer sus funciones sin ninguna injerencia extraña de entidad, órgano o funcionario". (radicación No. 485).

De esta forma compete a los contralores y personeros distritales y municipales la elaboración de los proyectos de presupuesto de las contralorías y personerías los que deberán ser presentados al alcalde para su incorporación en el proyecto de presupuesto del municipio o distrito; ello no obsta para que los alcaldes puedan presentar oportunamente a consideración del concejo el correspondiente proyecto de acuerdo, sobre presupuesto anual de rentas y gastos (artículos 315 numeral 5 de la Constitución).

Esta Sala, en providencia del 22 de junio de 1994 conceptuó al respecto:

"... Si fuere necesario adicionar las partidas destinadas al funcionamiento de una contraloría distrital o municipal, el correspondiente proyecto de acuerdo debe ser presentado a la consideración del concejo municipal por el alcalde, de conformidad con la ley orgánica del presupuesto, como prescribe el artículo 352 de la Constitución. En consecuencia, la autonomía presupuestal de las contralorías municipales y distritales exclusivamente consiste en que los recursos asignados para los gastos de funcionamiento de la correspondiente entidad se deben administrar sin ninguna injerencia extraña, pero no habilita a los contralores para proponer directamente proyectos de acuerdo que modifiquen el presupuesto municipal, desconociendo la iniciativa privativa del alcalde, prescrita por el artículo 315, ordinal 5º. De la constitución. De modo que el anteproyecto de presupuesto de gastos de la contraloría, como el que tenga por objeto modificar el presupuesto vigente, debe ser enviado al alcalde para que proponga a la consideración del concejo el correspondiente proyecto de acuerdo" (radicación No. 619. Consejero Ponente: doctor Humberto Mora Osejo).

Este concepto, no obstante referirse a las contralorías municipales, se puede también extender a las personerías distritales y municipales.

De otra parte al elaborarse y aprobarse los presupuestos municipales se tendrá en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso e incrementado en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor (artículo 2º. Ley 166 de 1994) o al salario mínimo legal.

Ahora bien, en lo que respecta a la disponibilidad de recursos, es competencia del concejo efectuar los ajustes pertinentes para que subsista el equilibrio entre el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y el presupuesto de rentas y recursos de capital. Este último es el fundamento

del primero (artículo 15 ley 38 de 1989).

Sin embargo, cuando el valor de gastos de funcionamiento de dichas dependencias proyectados por las mismas sobrepasan el mínimo legal, corresponde al concejo ajustar las partidas proyectadas para cada una de esta secciones, de conformidad con la disponibilidad de recursos para atender secciones, de conformidad con la disponibilidad de recursos para atender los gastos que demande el funcionamiento de las mismas.

Por último, observa la Sala que la Ley Orgánica del Presupuesto tiene por objeto la regulación sobre su elaboración, aprobación y ejecución y por tanto es de aplicación preferente en la materia; las leyes 166 y 177 de 1994, según se expuso contienen normas de carácter especial referentes a la organización y funcionamiento de los municipios y distritos, por tanto, no existe incompatibilidad entre éstas y las normas del Estatuto General de Presupuesto. Se trata de estatutos diferentes con esferas distintas; en consecuencia no riñen en su aplicación para el caso en estudio.

La Sala responde:

Las leyes 166 y 177 de 1994 no fueron derogadas por la ley 179 de 1994, por lo expuesto en la parte motiva del presente concepto.

El alcalde municipal o distrital carece de la facultad de modificar los anteproyectos de presupuesto de gastos preparados por las contralorías y personerías; dicha atribución compete al concejo.

El alcalde no puede proponer al concejo modificaciones respecto de los proyectos de presupuesto de las secciones correspondientes a las contralorías y personerías. Su modificación es competencia del concejo, a iniciativa propia.

Al efectuarse el cálculo de los gastos relacionados con las personerías y contralorías, el concejo debe tener en cuenta la disponibilidad de los recursos para mantener el equilibrio de que trata la ley orgánica del presupuesto.

El alcalde puede proponer modificaciones al presupuesto pero siempre y cuando que ellas no se refieran a las secciones de las contralorías y personerías.

Los contralores y personeros pueden proponer reformas a sus proyectos de gastos, pero éstas deben ser presentadas por el alcalde al concejo.

Las contralorías y personerías gozan de autonomía administrativa y presupuestal. La autonomía presupuestal consiste en la capacidad para ordenar el gasto en función de la ejecución del presupuesto (decreto 360 de 1995 artículo 98). Por autonomía administrativa debe entenderse el desempeño de sus funciones de manera independiente y sin injerencia extraña de otra entidad, órgano o funcionario.

Jurídicamente, las normas de una ley orgánica sólo pueden ser modificadas o derogadas por otra de su misma naturaleza siempre y cuando versen sobre la misma materia.

La Ley Orgánica del Presupuesto regula el procedimiento para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto de rentas y gastos del Estado, departamentos, distritos y municipios. En esta materia tiene carácter prevalente.

Las leyes 166 y 177 de 1994 tienen carácter especial en cuanto regulan algunos aspectos de la organización de los distritos y municipios y por lo mismo son diferentes de los regulados por la ley orgánica del presupuesto.

Las "normas orgánicas" dictadas pro los concejos municipales sobre elaboración de los presupuestos de las contralorías y personerías territoriales deben expedirse en consonancia con la ley orgánica del presupuesto.

Las disposiciones contenidas en la ley 166 de 1994 mediante las cuales se fijaron unos parámetros para la elaboración de los presupuestos de las personerías y contralorías departamentales se aplican obviamente a las entidades de esta naturaleza ya existentes para la época en que entró en vigencia la ley. Para las entidades de control que se hubieran creado posteriormente serán igualmente aplicables tales disposiciones por cuanto la ley no ha considerado excepciones sobre el particular; y, a las que estén en vía de creación también les será aplicable la misma ley, salvo en lo relativo a la conformación de su presupuesto para el primer año de funcionamiento, el cual determinará el concejo según las necesidades del servicio y ciñéndose en cuanto fuere posible al espíritu de las leyes mencionadas.

Transcríbase en sendas copias auténticas a los señores Ministro de Hacienda y Crédito Público y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

HUMBERTO MORA OSEJO NUBIA GONZALEZ CERON

Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRON ROBERTO SUAREZ FRANCO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:20:25