



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1460 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2.002)

Radicación número: 1.460

Referencia: Parágrafo artículo 21 Ley 14 de 1991. Interpretación.

El anterior Ministro de Agricultura y Desarrollo rural consultó a la Sala sobre la interpretación que se debe dar al parágrafo del artículo 21 de la ley 14 de 1991, con el fin de establecer:

"¿... sí la base sobre la cual los organismos descentralizados obligados deben efectuar la transferencia es sobre el resultado del presupuesto de publicidad realmente ejecutado, o por el contrario, es sobre el presupuesto de publicidad aprobado?"

CONSIDERACIONES

La Constitución Nacional atribuye al Estado "el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades", dispone igualmente que "*El Estado creará incentivos para personas e instituciones que ejerzan estas actividades*" (arts. 70 y 71)

La ley 14 de 1991, por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial, previó en el artículo 21:

"Ingresos para el canal cultural de Inravisión para las organizaciones regionales de televisión y para la radiodifusión oficial. Inravisión podrá recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios al canal de interés público operado por este Instituto y con destino también a la radiodifusora oficial. Las organizaciones regionales de televisión pueden recibir el mismo beneficio con destino exclusivo a los programas culturales.

En ningún caso podrá incluirse propaganda comercial en la cadena tres o canal de interés público de Inravisión o en la radiodifusora oficial, diferentes del simple reconocimiento al auspicio, la colaboración o el patrocinio. Este es aplicable también a los programas culturales que se difundan por las organizaciones regionales de televisión realizados con estos recursos.

Parágrafo. El diez por ciento (10%) de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados se destinará, para los fines del presente artículo, distribuidos en la siguiente forma: el siete por ciento (7%) para el auspicio, colaboración o patrocinio de la cadena tres o canal cultural de Inravisión, y el tres por ciento (3%) para distribuirlo equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a su programación cultural. Para efectos del presente articulado se entiende por organismos descentralizados los definidos en el artículo 1o. del Decreto Legislativo 1982 de 1974 o normas que lo reformen o adicionen. Estos organismos deberán dar estricto cumplimiento a lo aquí dispuesto en la ejecución de sus presupuestos publicitarios".

El decreto legislativo 1982 de 1974, sobre normas de gasto público en los organismos descentralizados, precisó las entidades que conforman dichos organismos así:

Artículo primero. Cuando en el presente decreto se utilice la expresión "organismos descentralizados", ella se refiere a los establecimientos públicos, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las Sociedades de economía mixta. A estas últimas, cuando, conforme a las disposiciones vigentes, están sujetas al régimen previsto para las empresas".

En consecuencia, corresponde a los establecimientos públicos, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las Sociedades de economía mixta con régimen de empresas (capital igual o superior al noventa por ciento, según el parágrafo del artículo 97 de la ley 489 de 14998), destinar el diez por ciento de sus presupuestos publicitarios anuales a los fines consagrados en el parágrafo del artículo 21 de la ley 14 de 1991.

Al respecto, es de anotar que el *presupuesto*, entendido como la estimación de ingresos fiscales y la autorización de gastos públicos de cada año, es un instrumento mediante el cual el Gobierno, por disposición constitucional, efectúa un ejercicio de planeación anual al formular las

cuentas que lo conforman, esto es, el *Presupuesto de Rentas* ¿ ingresos corrientes, recursos de capital, recursos parafiscales, ingresos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado- y la *Ley de Apropiações* ¿ Gastos de inversión, gastos de funcionamiento, gasto público social y servicio de la deuda-.

De conformidad con el artículo 347 de la Carta "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva", es decir, en términos generales la apropiación presupuestal no constituye una obligación a cargo del Estado, es necesario que previamente se adquieran y perfeccionen los compromisos; sin embargo, este principio tiene ciertas restricciones toda vez que existen gastos de origen constitucional, como la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación o lo determinado en el Sistema General de Participaciones (Ley 715 del 2001), cuya inclusión en el presupuesto no puede discutirse y su ejecución es inevitable.

Sobre este tema, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998, expresó:

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que "inevitablemente" deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir "autorizaciones máximas de gasto". El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene "la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva". De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual "todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse", que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura.

No constituyen una, camisa de fuerza para la entidad, ya que pueden ser modificadas, es decir, recortadas o adicionadas; esto obedece a que el presupuesto no puede ser instrumento inmutable, debe adaptarse a los cambios de la economía, máxime si se tiene en cuenta que se prepara con un semestre de antelación a su entrada en vigencia y que durante su ejecución se presentan cambios de tipo económico o fiscal que pueden implicar modificaciones de las partidas de ingresos o gastos del presupuesto inicial.

Por ello, la sala considera que la norma objeto de análisis ha de interpretarse en el sentido de que la transferencia del diez por ciento, a que ella alude, es sobre el presupuesto ejecutado y no sobre el aprobado. De ahí que en la misma disposición el legislados haya precisado "*Estos organismos deberán dar estricto cumplimiento a lo aquí dispuesto en la ejecución de sus presupuestos publicitarios*". (Negrillas de la Sala)

Como la ejecución del presupuesto se hace con base en la disponibilidad respectiva, la transferencia debe efectuarse periódicamente a medida que se afecten las partidas de publicidad correspondientes.

SE RESPONDE:

Los organismos descentralizados definidos en el artículo 1° del Decreto Legislativo 1982 de 1974, deben efectuar la transferencia del diez por ciento de que trata el parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991, sobre la base del presupuesto publicitario realmente ejecutado.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de las Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALSAZAR
Presidente de la Sala
FLAVIO RODRÍGUEZ ARCE

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI
AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Autorizada la publicación con oficio N°. 00143 de abril 28 de 2.003.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 17:53:07