



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 26.06.2023 13:37:33
Al Contestar Cite este Nr: 2023IE017778O1 Fol: 1 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA /
DESTINO:DESPACHO DIR. DISTRITAL PRESUPUESTO / YESID PARRA VERA
ASUNTO: Concepto Jurídico. Principio de legalidad en materia Presupuestal, competencias presupuestales del Concejo y del Gobierno Distrital. Referencia 2023IE012749O1
OBS:



Bogotá, D. C.

Doctor
Yesid Parra Vera
Director Distrital de Presupuesto
Secretaría Distrital de Hacienda
Cra 30 N° 25 – 90 piso 6
Correo electrónico: yparra@shd.gov.co
NIT 899.999.061-9
Ciudad

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2023IE012749O1
Descriptor general	Presupuesto
Descriptor especiales	Principio de legalidad en materia Presupuestal, competencias presupuestales del Concejo y del Gobierno Distrital
Problema jurídico	<i>¿Cuál es la aplicabilidad y efectos de la Sentencia C - 036 del 2023 para el Distrito Capital, donde se declaró inexecutable algunas disposiciones legales por violar el principio de legalidad del presupuesto por cuanto se autorizó a las asambleas departamentales delegar en los gobernadores, de forma temporal y precisa, la competencia correspondiente a la modificación de los presupuestos departamentales?</i>
Fuentes formales	Constitución Política: 150, 313, 345, 346,347, 348, 349, 351, 352, 353. Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional: artículos 67, 69, 76, 79, 80, 109. Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital: artículo 42. Decretos Distrital 571 de 2022, 612 de 2022. Corte Constitucional, Sentencia C- 036 de 2023.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El consultante requiere se conceptúe sobre la aplicabilidad y efectos de la Sentencia C-036 de 2023 para el Distrito Capital, en consideración a las facultades entregadas anualmente por el Concejo a la administración distrital, con el fin de aumentar el presupuesto anual mediante decreto y movimientos entre las entidades con resoluciones, y otras operaciones, las cuales se encuentran señaladas en las disposiciones generales del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital. (Decreto Distrital de Expedición 571 de 2022)

El consultante hace referencia puntual a los siguientes artículos contenidos en el Decreto Distrital 571 de 2022, replicados en el Decreto Distrital de liquidación del presupuesto 612 de 2022: artículo 25.- Incorporación de recursos adicionales; artículo 26.- Ejecución presupuestal de los rendimientos financieros de los patrimonios autónomos de pensiones y cesantías. durante la vigencia 2023; artículo 27.- Ajustes presupuestales por convenios y/o contratos interadministrativos entre entidades distritales y el artículo 42.- Cambios entre cuentas mayores de ingresos y de fuentes de financiación.



CONSIDERACIONES

Para dilucidar la inquietud del consultante se procederá a analizar: 1) La argumentación de la Corte respecto de la declaratoria de inexecutable del numeral 5° del artículo 19 y del numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022, 2) el Principio de legalidad en materia presupuestal y 3) Principio de legalidad del Decreto Distrital 571 de 2022.

1) Sentencia C-036 del 20 de febrero de 2023

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad un ciudadano demandó los artículos 19 (parcial) y 119 (parcial) de la Ley 2200 de 2022, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*”, por la violación del principio de legalidad en materia presupuestal, derivado de los artículos 300, 305, 345, 346, 347 y 353 Constitucionales. De acuerdo con este principio, la aprobación y modificación de los presupuestos en los diferentes niveles (general de la Nación, departamentales y municipales) deben efectuarse por las corporaciones públicas de elección popular, particularmente el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, toda vez que son las instancias que aseguran la participación y deliberación democrática.

En la mencionada Ley se establecen las competencias de las asambleas y de los gobernadores, previendo la posibilidad de que estos últimos efectúen modificaciones en el presupuesto del departamento, como consecuencia de delegaciones temporales realizadas por las asambleas:

- El artículo 19.5 demandado establece la competencia de las asambleas departamentales para otorgarle al gobernador precisas facultades temporales para efectuar modificaciones en el presupuesto general del departamento (incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales).
- En el artículo 119.50 de la misma ley demandada establece la competencia correlativa de los gobernadores, para ejercer las facultades delegadas por la asamblea en relación con las modificaciones en el presupuesto general del departamento.

La Corte en su análisis determinó que la figura de la delegación pretende otorgarle al gobernador una función propia de las asambleas, esto es, del delegante, para que aquél pueda intervenir directamente el presupuesto, no obstante precisa la Corte que “las normas demandadas únicamente desarrollan las facultades constitucionales otorgadas a las asambleas y los gobernadores. La delegación recae sobre una materia que involucra importantes principios constitucionales y que cuenta con una detallada regulación constitucional sobre el reparto de competencias. El trámite de elaboración, aprobación y modificación del presupuesto se rige por reglas constitucionales que incluyen un reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso de la República”. (Resaltado fuera de texto)

La Corte precisa que, “*la inconstitucionalidad de las facultades de delegación de las competencias comprendidas en la facultad de delegación examinada, por las vulneración de los siguientes aspectos: “(i) el artículo 345 superior, según el cual en tiempos de normalidad institucional no se pueden hacer gastos públicos que no hayan sido decretados por el*

Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales; (ii) el artículo 347 de la Carta Política que define el trámite de incremento de las rentas en el orden nacional y que resulta aplicable en el ámbito territorial como consecuencia de la remisión el artículo 353 superior; y (iii) las reglas definidas en el Estatuto orgánico del Presupuesto sobre la modificación del presupuesto, que exigen que, por regla general, el aumento de los montos de las apropiaciones se adelante a través de proyectos de ley presentados por el Gobierno Congreso de la República sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto. (...) para la modificación del presupuesto departamental que implique el aumento de las rentas y del gasto, y el cambio de destinación del gasto en las hipótesis examinadas es inconstitucional, pues pretermite el espacio de discusión y aprobación de las asambleas departamentales a través del que se protege el principio democrático. (...) la delegación de las competencias de las asambleas en favor de los gobernadores para realizar las operaciones de aumento del gasto, cambio de destinación del gasto, y aumento de las rentas son inconstitucionales por la transgresión del principio de legalidad del presupuesto." (Resaltado fuera de texto)

Para llegar a la precitada conclusión, la Corte Constitucional realizó un análisis constitucional y legal de las competencias funcionales en materia presupuestal del Congreso/ asambleas departamentales/ concejos municipales y distritales y del Gobierno nacional/ departamental/ municipal y distrital:

Reglas de Competencia presupuestal

CONGRESO/ ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES / CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES	SUSTENTO LEGAL	MECANISMO
Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración mediante la expedición del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.	Artículo 150 numeral 11 de la Constitución Política.	Ley / Ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.
Proponer el aumento de los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y de los provenientes del balance del Tesoro (con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo).	Artículo 349 CP	Ley / Ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.
Aumentar las partidas del proyecto de presupuesto de gastos e incluir nuevas partidas (con la aceptación escrita del ministro del ramo).	Artículo 351 C.P.	Ley / Ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.
Eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con algunas excepciones.	Artículo 351 C.P. No puede reducir las partidas de gastos que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y	Ley / Ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.

	programas a que se refiere el artículo 341 superior.	
Aprobar la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes.	Artículo 347 CP	Ley / Ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.

COMPETENCIAS GOBIERNO Nacional/departamental/municipal y distrital	SUSTENTO LEGAL	MECANISMO
Es titular de la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.	Artículo 346 de la Constitución Política	Proyecto de ley/ ordenanza departamental/ acuerdo municipal o distrital.
La elaboración y formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.	Artículo 346 de la Constitución Política	Proyecto de ley/ ordenanza departamental/ acuerdo municipal o distrital.
La presentación del proyecto de presupuesto ante el Congreso.	Artículo 346 de la Constitución Política	Proyecto de ley/ ordenanza departamental/ acuerdo municipal o distrital.
La emisión de conceptos previos y vinculantes sobre las propuestas de modificación que plantee el Congreso en relación con el aumento de los cómputos de las rentas, las partidas, los recursos del crédito y los recursos provenientes del balance del Tesoro.	Artículos 349 y 351 de la Constitución Política	Conceptos.
Liquidar el presupuesto de conformidad con lo aprobado por el Congreso.	Artículo 67 del Decreto Nacional 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional	Decreto nacional/ departamental/ municipal o distrital.
Reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales.	Artículo 76 del Decreto Nacional 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional	Decreto nacional/ departamental/ municipal o distrital.
Aumentar el monto de las apropiaciones mediante la apertura de créditos adicionales.	Artículo 79 del Decreto Nacional 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional. Esta facultad está en cabeza del Gobierno o del Congreso, según las reglas del EOP, cuando sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.	Proyecto de ley/ ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.
Presentar al Congreso Nacional proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto.	Artículo 80 del Decreto Nacional 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional. En los eventos en los que sea indispensable aumentar la cuantía de las	Proyecto de ley/ ordenanza departamental/ Acuerdo municipal o distrital.

	apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.	
--	--	--

Menciona además la Corte en la referida Sentencia las reglas de procedimiento clasificadas de la siguiente manera:

Reglas de Procedimiento que definen el trámite a seguir en relación con algunas de las etapas y operaciones sobre el presupuesto:

CONGRESO/ asambleas departamentales / concejos municipales y distritales	SUSTENTO LEGAL	MECANISMO
Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno.	Artículo 348 Constitución Política	Decreto nacional.
Si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro del plazo definido en la Constitución, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gasto.	Artículo 348 Constitución Política	Ley

Una vez analizadas las precitadas competencias y roles la Corte concluye en la Sentencia C-036 de 2023 lo siguiente:

“Al revisar el diseño constitucional descrito se concluye que la definición precisa de las competencias en materia presupuestal y la distinción de los roles del Gobierno nacional y del Congreso de la República responden a importantes principios constitucionales. Primero, toman en cuenta el carácter técnico de la materia, ya que la elaboración del proyecto y la aprobación de algunas de sus modificaciones están en cabeza del Gobierno nacional, liderado por el Ministerio de Hacienda. Segundo, aseguran la participación democrática en la destinación de los recursos públicos a través de la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Tercero, hacen efectivo el principio de separación de poderes, pues la distribución de competencias permite la colaboración armónica entre las ramas que intervienen en la materia y el ejercicio de controles recíprocos.” (Resaltado fuera de texto)

Descendiendo al nivel territorial, la Sentencia de marras explica que en virtud del artículo 353 Constitucional los principios y las disposiciones en materia presupuestal definidas en la Constitución Política se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. Así mismo, los artículos 300.5 y 313.5 superiores establecen las competencias de las asambleas y de los concejos para expedir las normas orgánicas de elaboración de los presupuestos departamentales y

municipales respectivamente, así como para expedir los presupuestos anuales de rentas y gastos

En desarrollo de lo anterior, en Bogotá D. C, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996 adopta las reglas de competencia y procedimiento atrás memorada, en virtud del artículo 109 del Decreto Nacional 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional.

2) Principio de legalidad en materia presupuestal

La Corte analiza en la Sentencia estudiada el alcance del principio de legalidad en materia presupuestal, su aplicación en operaciones presupuestales posteriores a la aprobación del presupuesto de la siguiente manera:

Este Principio se ha desarrollado vía jurisprudencial¹, encontrando como su sustento los artículos 345 y 347 Constitucionales determinan que “(...) *el presupuesto general de la Nación, en el ámbito nacional, y los presupuestos departamentales y municipales en el ámbito territorial, deben ser aprobados por las corporaciones públicas de elección popular mediante la ley, las ordenanzas y los acuerdos municipales o distritales, respectivamente. La definición del gasto, tanto su monto como su destinación, y la modificación de esos elementos, el incremento de las rentas y la consecuente apertura de créditos adicionales exige, por regla general exigen la aprobación de las corporaciones públicas de elección popular. (...)*”

Del análisis de la Corte se arriba a la primera conclusión “*las operaciones presupuestales que impliquen alteraciones en la identificación y en el cálculo de las rentas, el monto de los gastos públicos y su destinación, deben ser aprobadas por las corporaciones públicas de elección popular a través de leyes, ordenanzas y acuerdos municipales, según corresponda.* (...)”

La competencia de las corporaciones públicas de elección popular incluye la aprobación del monto de los recursos disponibles (rentas), las autorizaciones máximas de gastos (apropiaciones) y la destinación de los recursos. Adicionalmente, la modificación de estos elementos exige, por regla general, la aprobación de la corporación de elección popular respectiva salvo algunas operaciones presupuestales en las que se pueden alterar esos elementos directamente por el Ejecutivo (...)”² (Resaltado fuera de texto)

Ahora bien, las subreglas definidas por la Corte Constitucional en la misma Sentencia C-036 con respecto a operaciones relacionadas con el presupuesto general de la Nación, aplicables a los entes territoriales son las siguientes:

SUBREGLA	DEFINICIÓN
Creación de nuevas rentas o el aumento de las existentes (artículo 346 C.P.)	La definición de las rentas corresponde a una estimación de los ingresos, el Congreso tiene la competencia para evaluar elementos económicos y políticos del presupuesto como su coherencia macroeconómica y las fuentes de financiación, y proponer el incremento de las

¹ Corte Constitucional Sentencias C-397 de 2020, C-215 de 2020, C-434 de 2017. C-006 de 2012, C-1339 de 2001, C-357 de 1994

² Sentencia C-036 de 2023

	rentas de ser el caso (con la aprobación del Ministerio de Hacienda). En esta evaluación y aprobación se manifiesta el principio de legalidad presupuestal.
El aumento de partidas de gasto o la creación de nuevas partidas	<p>Requieren la aprobación del Congreso mediante el trámite de una ley que adicione el presupuesto. Según la regulación orgánica, no es necesaria la aprobación mediante ley cuando el crédito adicional se abra mediante contra créditos a la ley de apropiaciones, así como en las modificaciones relacionadas con recursos de asistencia y cooperación internacional no reembolsables. La destinación de estos recursos se define en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y, por lo tanto, la adición correspondiente se puede adelantar directamente por el Gobierno nacional mediante decreto. Los traslados presupuestales, en los que se varía la partida global definida por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma requieren la aprobación del Congreso de la República mediante el trámite de una ley que modifique el presupuesto.</p> <p>Precisa la Corte que los traslados que no impliquen alteraciones en la partida global de gasto se pueden adelantar directamente por el Ejecutivo, pues el traslado correspondiente no implica una modificación de la destinación general del gasto definido por el Congreso de la República. Por esta razón, en las leyes de modificación de la estructura de la administración pública el Congreso le otorga al Gobierno Nacional facultades para efectuar los traslados correspondientes, los cuales no alteran la partida global del gasto (funcionamiento) definida por el Congreso de la República en la ley anual del presupuesto.</p> <p>(...) Finalmente, para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos, en los casos en los que el presidente de la República y el consejo de ministros califiquen de excepcional urgencia, el Ministro de Hacienda puede efectuar traslados con cargo al Fondo de Compensación Ministerial.</p>
A reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales	Sin que se requiera la aprobación del Congreso, son constitucionales, pues “no implican una modificación del monto máximo de gasto autorizado ni una variación de la destinación. En efecto, las reducciones y aplazamientos de las partidas presupuestales no constituyen, en estricto sentido, modificaciones del presupuesto

	<p>y se trata de operaciones propias del escenario de ejecución presupuestal en cabeza del Ejecutivo”.</p>
<p>Las operaciones de distribución</p>	<p>Se desagregan parcial o totalmente los recursos asignados a un gasto global aprobado en el presupuesto se efectúan directamente por el ejecutivo. Esto por cuanto se trata de operaciones de ejecución que no modifican el monto total de sus apropiaciones ni su destinación.</p> <p>Concluye la Corte que el presupuesto anual de rentas y gastos debe ser aprobado mediante ley y las modificaciones que impliquen el incremento de las rentas, el aumento del gasto o la variación en las partidas globales definidas por el Congreso destinada a funcionamiento, servicio de la deuda, programa y subprograma exigen, por regla general, que el ejecutivo presente un proyecto ante el Congreso de la República para que este apruebe mediante ley las modificaciones correspondientes, exigencia que corresponde al principio de legalidad.</p> <p>De otra parte, respecto de los entes territoriales con fundamento en los artículos 352 y 353 de la Carta Política, las reglas generales sobre elaboración y modificación del presupuesto definidas en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Presupuesto también aplican, en lo pertinente, a los presupuestos territoriales. La aplicación del principio de legalidad del presupuesto opera en el ámbito territorial. el principio de legalidad del gasto, que delimita los órganos que pueden autorizar el monto de los gastos públicos y su destinación, también es aplicable a las entidades territoriales.(...)</p> <p>Sin embargo, en la modificación de las rentas y del gasto se prevén algunos escenarios particulares en materia presupuestal, como la modificación directa por parte del gobernador en relación con los recursos provenientes de: (i) el sistema general de participaciones; (ii) el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales; (iii) el Sistema General de Regalías; (iv) convenios con entidades del Estado o de cooperación internacional; (v) tesoro nacional; y (vi) convenios de cooperación internacional.</p>

3) Principio de legalidad del Decreto Distrital 571 de 2022

Retomando las disposiciones constitucionales y legales orgánicas citadas en la mencionada Sentencia que cubija al Distrito Capital, prevé que las operaciones presupuestales de ejecución que impliquen el incremento de las cuotas globales de ingresos y gastos o las modificaciones se requiere la aprobación de la Corporación de elección popular.

No obstante, revisadas las competencias presupuestales en el nivel distrital, no existe la delegación de funciones del Concejo al gobierno distrital, tanto el Concejo de la ciudad, como el Gobierno distrital tienen precisas competencias presupuestales asignadas constitucionalmente y por norma orgánica.

La expedición del Decreto Distrital 571 de 2022 se debe a que el mismo Concejo en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital habilita al Gobierno Distrital para expedir el presupuesto anual del Distrito Capital, cuando el Concejo Distrital no expidiera el presupuesto antes del diez (10) de Diciembre, para este efecto regirá el proyecto presentado por el Alcalde Mayor (artículo 42 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital Decreto Distrital 714 de 1996).

Así los hechos, el artículo 25.- Incorporación de recursos adicionales; artículo 26.- Ejecución presupuestal de los rendimientos financieros de los patrimonios autónomos de pensiones y cesantías. durante la vigencia 2023; artículo 27.- Ajustes presupuestales por convenios y/o contratos interadministrativos entre entidades distritales y el artículo 42.- Cambios entre cuentas mayores de ingresos y de fuentes de financiación del Decreto Distrital 571 de 2022, liquidado por el Decreto Distrital 612 de 2022, contenidos en las Disposiciones Generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, no han sido demandados y gozan del principio de legalidad, por lo cual están vigentes y resultan aplicables.

CONCLUSIONES

Del análisis legal y jurisprudencial precedente se colige que la Sentencia de la Corte Constitucional C - 036 del 2023 si bien declara la inconstitucionalidad de unas normas relacionadas con las competencias presupuestales de las asambleas departamentales y gobernadores, no lo es menos que dicho fallo tiene incidencia directa en todos los entes territoriales. En el caso del Distrito Capital se rige por las mismas disposiciones constitucionales y legales orgánicas de la Nación, en virtud del artículo 109 del Decreto Nacional 111 de 1996 y en consecuencia está sujeto al principio de legalidad en materia presupuestal, tutelado constitucionalmente.

Bajo esa premisa, en el Distrito Capital cuenta con la misma regla de procedimiento mencionada por la Corte para la Nación, cuando el Concejo Distrital no expidiera el presupuesto antes del diez (10) de Diciembre, para este efecto regirá el proyecto presentado por el Alcalde Mayor.



Por ello en consideración a las precitadas facultades entregadas por el Concejo a la administración distrital, el Decreto Distrital de Expedición 571 de 2022 goza del principio de legalidad, razón por la cual el aumento del presupuesto anual mediante decreto y movimientos entre las entidades con resoluciones, y otras operaciones son en principio permitidas.

No obstante, la Dirección Distrital de Presupuesto como área técnica de la entidad y en el ámbito de sus competencias deberá evaluar si dichos artículos al materializarse las correspondientes operaciones presupuestales implican alteraciones en la identificación y en el cálculo de las rentas, el monto de los gastos públicos y su destinación, por cuanto en esos casos deberán ser aprobadas por el Concejo de Bogotá, a través de acuerdos distritales, con ello se determina el espacio de discusión y aprobación del cabildo distrital, a través del cual se protege el principio democrático en la destinación de los recursos públicos.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido en virtud del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Esperanza Cardona Hernández
Directora Jurídica

Clara Lucía Morales Posso – Asesora Dirección Jurídica