

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**RADICACIÓN: 150012333000202000694-00**

**REMITENTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

**DECRETO No. 203 de 24 de marzo de 2020**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*"<sup>1</sup>.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de ahorro y estabilización –FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

---

<sup>2</sup>La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.
  
- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.
  
- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.
  
- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.
  
- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.
  
- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.
  
- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.
  
- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.
  
- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales

en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

De esta manera, el artículo 3º dispuso **autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas enunciadas en este decreto y todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos**, en virtud de lo cual el presidente de la República y los Ministros de Despacho, suscribieron los Decretos que se enuncian a continuación:

## **2.2.- Decreto 461 de 2020 y la autorización temporal<sup>3</sup> a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

El Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", mencionó la necesidad de adoptar medidas excepcionales, inmediatas y temporales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, requiriéndose flexibilizar los requisitos contemplados en la normativa presupuestal para una asignación eficiente y urgente de los recursos.

En ese sentido, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, - **sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales-**, para **reorientar sus rentas de destinación específica** con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales requeridas para llevar a cabo tales acciones.

A su vez, indicó que las facultades establecidas en este decreto, de ningún modo se extendían a las rentas cuya destinación específica fue establecida por la Constitución Política.

---

<sup>3</sup>Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia sanitaria.**

Adicionalmente, facultó a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

### **2.3.- Decreto 512 de 2020 y la autorización temporal<sup>4</sup> a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

El Decreto 512 de 02 de abril de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, mencionó la necesidad crear una medida en el ámbito presupuestal, de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

De este modo, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones a que hubiese lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, fuesen necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; autorizaciones que debían ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales.

### **2.4.- Decreto 678 de 2020 y las facultades temporales a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento<sup>5</sup> y para realizar movimientos presupuestales<sup>6</sup>.**

El Decreto 678 de 20 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020"*, señaló la necesidad de establecer medidas que morigeren el impacto negativo ocasionado por el COVID-19 en todos los sectores de la economía nacional y les permitan cumplir sus obligaciones, que a su vez repercuten en la reducción de los ingresos corrientes de las entidades

---

<sup>4</sup>Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto Legislativo 512 de 2020 solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, hasta el 16 de abril de 2020.**

<sup>5</sup>Las facultades previstas en el artículo 1º del Decreto Legislativo 678 de 2020 relacionadas con la reorientación de rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad, **no podrán exceder del 31 de diciembre de 2021.**

<sup>6</sup>Las facultades en materia presupuestal previstas en el artículo 2º del Decreto Legislativo 678 de 2020, **podrán ejercerse durante la vigencia del Decreto 637 de 2020, esto es hasta el 05 de junio de 2020.**

territoriales, los cuales son fuente de financiación de sus gastos de funcionamiento.

Por consiguiente, en el artículo 1º le otorgó facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica (similar a las facultades otorgadas en el Decreto 461 de 2020 pero con una finalidad distinta), así como para reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política, esta vez, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, indicando que durante el término que se haga reorientación de estas rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no harán parte del cómputo de ingresos corrientes de libre destinación ni de gastos de funcionamiento de la entidad.

Asimismo, en el artículo 2º replicó la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes mediante el Decreto 512 de 2020, relativa a las facultades para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esta vez, declarada mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020.

## **2.5. Del Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 expedido por Gobernador de Boyacá.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá "*Por el cual se reorientan las destinaciones de algunas rentas del Departamento de Boyacá, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica de acuerdo con el Decreto Nacional 461 de 2020*".

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

*i) De orden constitucional: Artículo 297.*

*ii) Decretos y resoluciones de orden nacional:*

- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.
- 

**iv) Acuerdos, Decretos y resoluciones de orden Departamental**

- Decreto 180 de 16 de marzo de 2020
- Ordenanza 030 de 2017

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Adicionar un párrafo transitorio al artículo 337 de la Ordenanza 030 de 2017, que establece la destinación de los recursos que recaude el Departamento de Boyacá por concepto de contribución sobre **contratos de obra pública**, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 337 DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS (...)**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Departamento de Boyacá podrá destinar el recaudo por este concepto, de forma temporal para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 2020 y de acuerdo a la facultad otorgada por el Decreto 461 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, para lo cual la Secretaría de Hacienda quedará facultada para realizar los traslados y ajustes presupuestales que se requieran, con el fin de disponer de los recursos que se puedan requerir para la atención de los fines previstos en el presente Decreto.

**"ARTÍCULO SEGUNDO.** Adicionar un párrafo 2º transitorio al artículo 340 de la Ordenanza 030 de 2017, que establece los costos administrativos, el cual quedará así

**ARTÍCULO 340 COSTOS ADMINISTRATIVOS (...)**

**PARÁGRAFO 2º TRANSITORIO.** La Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá podrá destinar el recaudo por este concepto, de forma temporal, para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de acuerdo con la facultad otorgada en el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO TERCERO:** Remitir copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, de conformidad con lo ordenado en el Decreto Nacional 418 de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

## 2.6. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*".<sup>7</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

***"Control de legalidad.*** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem* , el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**2.7. Trámite del Medio de Control.** En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el Gobernador de Boyacá remitió el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020.

**2.7.1. Auto avoca conocimiento.** Mediante auto notificado en el estado de fecha 12 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 203 de 24 de marzo de 2020,

<sup>7</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

expedido por el Gobernador de Boyacá; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

**2.7.2. Intervenciones procesales. Dentro** del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo guardó silencio y no allegó al expediente la información requerida mediante auto que avocó conocimiento.

A su vez, tampoco se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.7.3 Concepto Ministerio Público. El** Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal Administrativo de Boyacá emitió concepto en el que solicita declarar ajustado a derecho el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 al evidenciar que el mismo se encuentra fundamentado en los Decreto Legislativos 417 y 461 de 2020, que autorizan a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender la emergencia sanitaria. Además, porque la operación realizada por medio del Decreto consistió en cambiar de forma temporal la destinación de varias rentas previstas en la Ordenanza 030 de 2017, decisión que tiene como finalidad dar respuesta a la emergencia sanitaria y reducción del riesgo, todo esto para conjurar la calamidad pública por el coronavirus COVID-19, por lo que concluyó que el cambio temporal de la destinación de tales rentas en principio tiene como finalidad atender las necesidades generadas por la pandemia, precisando que será la ejecución concreta del gasto de los recursos trasladados la que definirá la legalidad de tales gastos.

Adicionalmente, consideró que el cambio de destinación de las rentas aparece ajustado a la legalidad, debido a que dicha destinación está prevista en una Ordenanza (030 de 2017), y el cambio se hace solamente para atender la crisis generada por el Coronavirus, que es el propósito de los decretos 417 y 461 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

### **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

### **3.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Boyacá *"Por el cual se reorientan las destinaciones de algunas rentas del Departamento de Boyacá, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica de acuerdo con el Decreto Nacional 461 de 2020"*, se ajusta a las normas constitucionales y legales que regulan la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y al orden legal en general..

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** El Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá, se encuentra viciado de legalidad por FALTA DE COMPETENCIA, debido a que el Gobernador de Boyacá con el fin de reorientar las rentas de destinación específica, conforme a la facultad conferida temporalmente mediante Decreto 461 de 2020, se excedió en sus competencias al MODIFICAR la Ordenanza 030 de 2017 *"Por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Boyacá"*, toda vez que la modificación de rentas y gastos sólo le compete hacerla al legislador (artículos 76 a 88 del EOP), y a nivel departamental a la Asamblea Departamental conforme lo establece el numeral 5º del artículo 300 de la Constitución Política.

### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso**

#### **3.4.1 Facultades para modificar el presupuesto público territorial**

Aun cuando las normas contenidas en el Capítulo 3 del título XII de la Carta política, las cuales consagran los principios constitucionales que rigen la función presupuestal, hacen referencia al presupuesto general de la Nación, ellas son igualmente aplicables a las entidades territoriales de todos los órdenes por expresa disposición del artículo 353 superior. Por tanto, a nivel Departamental el órgano competente para fijar el presupuesto es la Asamblea, pues así lo consagra expresamente en el numeral 5º del artículo 300, según el cual, a esta Corporación Administrativa de Elección Popular le corresponde

"Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos". Asimismo, la Constitución Política establece:

**"Art. 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 público 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".*

A su vez, el artículo 352 ibídem dispone:

*"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.*

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto –EOP–, esto es, el Decreto 111 de 1996, establece el régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación en sus artículos 76 a 88, en los que precisa que las adiciones o traslados presupuestarios que modifiquen los montos aprobados por el Congreso deben ser efectuados mediante una ley; pese a lo anterior, **se advierte que el Gobierno puede hacerlos cuando se hayan decretado estados de excepción.**

En efecto, los artículos 80, 83, 84 y 88 del EOP precisan lo siguiente:

**"Art. 80.** *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.*

**(...) Art. 83. Los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el gobierno en los términos que éste señale.** *La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.*

**(...) Art. 84.** *De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.*

*(...) Art. 88. Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.” (Negrillas fuera de texto)*

En torno a la modificación del presupuesto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 357 de 1994, al revisar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 88 de 1993, por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y gastos de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994, y con fundamento en las normas vigentes para ese momento, sostuvo que es una facultad que atañe únicamente al Congreso, y que es inconstitucional que la ley de presupuesto otorgue al Gobierno una prerrogativa que la Constitución no le confirió. En esa misma oportunidad, la Alta Corte concluyó que *“...si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios...”*.

Posteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 precisó que el presupuesto en el Estado Social de Derecho, es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al Legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción. Así dijo la Corte:

*“(...) La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.*

*(...) Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.*

*El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo (...).*

**Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción (...)** (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008<sup>8</sup>, mencionó:

*"...Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.*

*El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:*

- a) **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente**, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. **El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.***
- b) **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.***
- c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos". Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que***

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. William Zambrano Cetina, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889)Actor: Ministerio del Interior y de Justicia.

*debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.” (Negrillas fuera de texto)*

Frente a la autorización contemplada en el artículo 83 del EOP, por la cual se faculta al ejecutivo para realizar operaciones de créditos adicionales y traslados al presupuesto con el fin de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis en el estado de excepción, la Corte Constitucional en sentencia C-434 de 2017 mediante la cual se efectuó revisión automática del Decreto Legislativo 733 de 2017<sup>9</sup>, indicó que esta medida constituye una excepción a la regla general establecida en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, esto es, al principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, señalando que:

*"(...) el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, **en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción**”.* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, de acuerdo con las normas y jurisprudencia referidas, pueden destacarse las siguientes reglas principales:

- A nivel Departamental, corresponde a la Asamblea expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

#### **En tiempos de paz o normalidad institucional:**

- Las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por la Asamblea Departamental, deben ser efectuados mediante Ordenanza.
- Si el Gobierno Departamental considera necesario que se modifique el presupuesto decretado por la Asamblea, debe presentar a esa Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, toda vez que como lo ha

---

<sup>9</sup>Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”.

señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales decisiones no pueden ser adoptadas por el Gobernador, ya que la Constitución Política no le atribuye esa facultad.

- La realización de traslados presupuestales internos, esto es, aquellos movimientos presupuestales que no alteran el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, son competencia del ejecutivo.

#### **Durante los estados de excepción:**

- El ejecutivo puede intervenir el presupuesto Departamental, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción, si ha sido autorizado por el Gobierno Nacional para tal fin.
- Toda modificación al presupuesto Departamental realizada por el ejecutivo cuando se declaran los estados de excepción debe ser informada a la Asamblea Departamental, dentro de los ocho días siguientes a su realización, o dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones, si no se encuentran en sesiones.

### **3.5. Caso Concreto.**

Conforme a lo decantado en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procederá la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad del Decreto 203 de 24 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

**3.5.1. Requisitos de forma (Conexidad formal):** Al respecto, se observa que el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Gobernador de Boyacá, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones.

Además de invocar en la parte considerativa, el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19, también citó el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 que autorizó temporalmente a los

gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

De esta manera, los requisitos formales exigidos por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 para la expedición del acto objeto del control inmediato de legalidad fueron cumplidos.

### **3.5.2. Requisitos materiales (Conexidad material)**

Tomando en consideración el marco normativo decantado en los acápite previos de esta providencia, y que el decreto expedido por el Gobernador de Boyacá, objeto de control de legalidad, se centra en la reorientación de rentas de destinación específica, considera la Sala Plena de esta Corporación abarcar el estudio de conexidad material de manera inicial, a partir de la normativa que regula la materia citada como fundamentos de derecho dentro de la parte motiva del mencionado decreto.

En ese orden de ideas, inicialmente se memora que de conformidad con el Decreto No. 461 de 22 de marzo de 2020, los gobernadores y alcaldes están facultados para reorientar las rentas de destinación específica de las entidades territoriales y realizar las respectivas adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, sin autorización de las asambleas departamentales o los concejos municipales siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el acto administrativo haya sido expedido a partir de la vigencia del Decreto Legislativo No. 461, esto es, a partir del 22 de marzo de 2020.
- Que las facultades en mención se ejerzan durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria<sup>10</sup>.
- Que solo pueden reorientarse recursos para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

---

<sup>10</sup>Mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

- Que en ningún caso podrán reorientarse las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Bajo este contexto, al analizar el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Boyacá, se evidencia que fue expedido con posterioridad a la publicación del decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 y dentro del término de la declaratoria de la emergencia sanitaria. No obstante, fue expedido con anterioridad a la publicación de los decretos legislativos 5112 de 2 de abril de 2020, 538 de 12 de abril de 2020 y 678 de 20 de mayo de 2020, por lo que no le aplicarían sus preceptos.

Ahora, conforme se lee en la parte resolutive del Decreto 203 de 24 de marzo de 2020, en el artículo primero se dispuso **ADICIONAR UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 337 DE LA ORDENANZA 030 DE 2017** "*Por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Boyacá*", que establece la destinación de los recursos que recaude el Departamento de Boyacá por concepto de contribución sobre contratos de obra pública, a efectos de que los mismos puedan ser destinados, de forma temporal, para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 2020.

Igualmente, en el artículo segundo del Decreto objeto de control de legalidad, se dispuso **ADICIONAR UN PARÁGRAFO 2 TRANSITORIO AL ARTÍCULO 340 DE LA ORDENANZA 030 DE 2017**, que establece los costos administrativos, a efectos de que el recaudo por dicho concepto pueda ser destinado por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá, de forma temporal, para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 2020.

Como se evidencia, el Gobernador de Boyacá haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 1° del Decreto Legislativo 461 de 2020 para llevar a cabo la reorientación de rentas de destinación específica en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, procedió a **MODIFICAR** los artículos 337 y 340 de la Ordenanza 030 de 2017 expedida por la Asamblea de Boyacá "*Por la cual se expide el estatuto de*

rentas del departamento de Boyacá”, extralimitando de ésta manera las facultades que específicamente le fueron conferidas en los estados de excepción, debido a que si bien el artículo 1º del decreto 461 de 2020 habilita a gobernadores para reorientar rentas de destinación específica de la actual vigencia fiscal, dicha facultad no le fue dada para modificar las ordenanzas mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas.

Así lo que precisó la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 10 de junio de 2020 al realizar el control de legalidad y constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>11</sup>, en la que se declaró la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de su artículo 1<sup>12</sup>, por las siguientes razones:

*"La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, **pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas**, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.*

*En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020)."*

Bajo dicho contexto, colige la Sala que el Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 se encuentra viciado de legalidad por FALTA DE COMPETENCIA, debido a que el Gobernador de Boyacá con el fin de reorientar las rentas de destinación específica para hacer frente a declaratoria del estado de emergencia por la pandemia causada por el coronavirus COVID- 19, conforme a la facultad conferida temporalmente mediante Decreto 461 de 2020, se excedió en sus competencias al MODIFICAR la Ordenanza 030 de 2017 "Por la cual se expide

<sup>11</sup>Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No. 24. Expediente RE-241 - Sentencia C-169/20 (junio 10) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>12</sup>Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política..

*el estatuto de rentas del departamento de Boyacá”, pues como se mencionó en líneas precedentes, la modificación de rentas y gastos sólo le compete hacerla al legislador (artículos 76 a 88 del EOP), y a nivel departamental a la Asamblea Departamental conforme lo establece el numeral 5° del artículo 300 de la Constitución Política.*

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

#### **FALLA**

**Primero. - DECLARAR LA ILEGALIDAD** del Decreto 203 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá *“Por el cual se reorientan las destinaciones de algunas rentas del Departamento de Boyacá, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica de acuerdo con el Decreto Nacional 461 de 2020”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

**Segundo.** En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la Gobernación de Boyacá y a la Contraloría General del Departamento de Boyacá, y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado

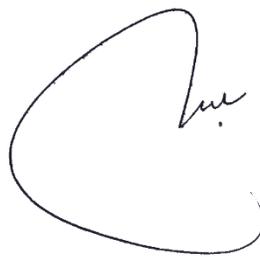


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

Magistrada

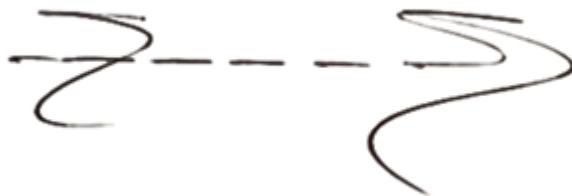


**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

**Decreto No. 203 de 24 de marzo de 2020**

**Autoridad: Departamento de Boyacá**

**Expediente: 15001-23-33-000-2020-00694-00**