**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO – Generalidades y aplicación de la Ley 1955 de 2019 y sus decretos reglamentarios**

El artículo 339 de la Constitución Política de 1991 señala que “(…) habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”*.* El primer componente, esto es, la parte general, que contiene“(…) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”(artículo 5 Ley Orgánica 152 de 1994 ) y la segunda parte es el denominado *“Plan de Inversiones”* que se compone de la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del PND, junto con la descripción de sus principales programas y subprogramas ligados a los objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales, así como la descripción de los proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales de inversión pública que proyectan los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución (artículo 6 Ley Orgánica 152 de 1994). De conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo se debía expedir a través de una ley con carácter prevalente respecto de las demás leyes en la medida que a través de la misma se constituían los instrumentos para la ejecución de las leyes y suplirían las que existían sin necesidad de una expedición de una ley posterior. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C – 015 de 1996 señaló: (…). En suma, el Plan Nacional de Desarrollo era un documento que establecía los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos a corto, mediano y largo plazo incluidos los instrumentos financieros y presupuestales con el fin de alcanzar las metas propuestas por parte del Gobierno Nacional. En cuanto a la aplicación de la Ley 1955 de 2019 se debía tener en cuenta el principio de territorialidad de la ley conforme con el cual era consustancial con la soberanía que ejercían los Estados dentro de su territorio, es decir, que cada Estado podía expedir sus propias normas con el fin de aplicarlas dentro de los confines de su territorio. Ahora, el artículo 11 de la Ley 57 de 1887 estableció que la ley era obligatoria y sus efectos se darían desde el día en que se designara y después de su promulgación, que se haría en el Diario Oficial.

**ACUERDO MUNICIPAL - Si bien es cierto adoptar una política pública del Gobierno Nacional con un acuerdo municipal es indicativo de una circunstancia exótica, ello no es óbice para concluir su validez.**

El Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo adoptó el Acuerdo No. 014 de 2021 y en sus apartes pertinentes dispuso: (…) *ACUERDA:*  *(…) ARTÍCULO PRIMERO- Se adopta integralmente el Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 2011 de 2017 y el Artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 Generación de Empleo para la población Joven de Santa Rosa de Viterbo, expedir normas de carácter residual y dictar otras disposiciones para garantizar el empleo en las entidades del Municipio de Santa Rosa de Viterbo (entes descentralizados, centralizados y de economía mixta), relacionado con la vinculación a[l] servicio públicos de los jóvenes entre 18 y 28 a[ño]s, que no acrediten experiencia, con el fin de mitigar las barreras de entrada a[l] mercado laboral de esta población. ARTÍCULO SEGUNDO- Para la modificación de las plantas de personal en las entidades públicas y para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, deberán seguir los siguientes lineamientos: (…)*  *ARTÍCULO TERCERO: Prioridad parra los jóvenes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. De conformidad con el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, cuando la respectiva entidad adelante las modificaciones a la planta de personal permanente o cree una planta temporal, en el marco del presente Capítulo, se deberá dar prioridad, en condiciones de igualdad, a los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre que cumplan con los requisitos para el desempeño de los cargos. PARAGRAFO 1: Para los efectos de este Acuerdo, entiéndase por jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a aquellos que siendo niños, niñas, adolescentes y jóvenes estuvieron bajo medida de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (…) ARTICULO CUARTO: Para promover el acceso al empleo público de las personas en condición de discapacidad deberán vincular como mínimo porcentajes en el sector público del municipio de Santa Rosa de Viterbo, (entes centralizados, descentralizados y de economía mixta) que contiene el Decreto 2011 de 2017 en su artículo 2.2.12.2.3 con las siguientes reglas: (…) ARTICULO QUINTO: Asesoría y seguimiento. Las entidades de que trata el presente Acuerdo se asesorarán con el Departamento Administrativo de la Función Pública para la implementación del presente, conforme al Decreto No. 1083 de 2015. ARTICULO SEXTO: Las entidades del Municipio de Santa Rosa de Viterbo (entes descentralizados, centralizados y de economía mixta), a partir de la sanción del presente Acuerdo tendrán un término hasta de 3 meses para implementarlo en sus respectivos manuales de funciones y requisitos de contratación”.* (…) La Sala declarará la validez del Acuerdo No. 014 de 2 de septiembre de 2021, como quiera que, si bien a través de dicho instrumento se adoptó el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo, y los decretos reglamentarios, Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 2011 de 2017, no es menos que esa circunstancia no incide en la legalidad del acuerdo demandado como quiera que no se desprende un incumplimiento de las normas superiores a las que debe ajustarse. En el presente asunto, el departamento de Boyacá pretende se declare inválido el Acuerdo No. 014 de 2 de septiembre de 2021, al considerar que i) se pretendió incorporar normas de mayor rango, lo que desconoció el efecto vinculante de las mismas en la medida que eran replicas o reproducciones literales de las normas nacionales; y ii) no era posible plantear la necesidad de modificar los manuales de funciones mediante el acuerdo en la medida que de conformidad con el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 la iniciativa de los acuerdos 2, 3 y 6 radicaba en el alcalde, aunado a que las modificaciones de personal y funciones obedecían a los parámetros de la carrera administrativa que imponía la obligación de planear y justificar esos procesos mediante estudios técnicos. Para resolver la primera censura planteada, se observa que efectivamente mediante el Acuerdo No. 14 de 2 de septiembre de 2021 se incorporó el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, los Decretos 1083 de 2015, modificado por el Decreto 2011 de 2007 en la medida que los artículos segundo y tercero refirieron a la generación de empleo para la población joven del país. En específico, los numerales primero a quinto del artículo segundo del acuerdo contienen lo descrito en los numerales 1 a 4 del artículo 2.2.1.5.2 del Decreto 1083 de 2015. El artículo tercero del acuerdo municipal contiene el artículo 2.2.1.5.3 del Decreto 1083 de 2015. Y finalmente, el artículo cuarto del acuerdo sometido a control contiene el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017. Atendiendo a ello, considera la Sala que esa circunstancia no es trascendente de cara a la legalidad del Acuerdo No. 14 de 2 de septiembre de 2021, como quiera que, si bien incorporó un artículo del Plan Nacional de Desarrollo y otros artículos de los decretos que lo reglamentaron, los cuales están relacionados con la generación de empleo para la población joven del país y la promoción para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, ello no significa que el mismo sea invalido. Para la Sala sí es exótico que por medio de un acuerdo municipal se incorpore el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo y los numerales 1 a 4 del artículo 2.2.1.5.2, el artículo 2.2.1.5.3 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017, no obstante, por el hecho de que se hubiera adoptado esa legislación para el municipio de Santa Rosa de Viterbo mediante el acuerdo demandado no es posible afirmar que se vulnere el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, ni los artículos 4, 14 y 18 de la Ley 84 de 1873, en la medida que refieren a la obligatoriedad de las leyes en el territorio nacional, sin embargo, en el presente asunto no se debate el cumplimiento de las mismas, sino que lo que se discute es que no es necesario que se adopten mediante acuerdo municipal, debido a su carácter. Si se hace un análisis de lo que demandan las normas que se incorporan mediante acuerdo municipal, se llega a la conclusión de que el efecto es el mismo, pues para su cumplimiento se requiere de la ejecución de unos mecanismos al interior de las entidades, los cuales indiscutiblemente deben realizarse con o sin la existencia del acuerdo. Para la generación del empleo en las personas jóvenes y con discapacidad, las entidades deben realizar modificaciones de la planta de personal, modificaciones a los requisitos para la provisión de cargos, modificaciones a los procedimientos para convocatoria y provisión y modificaciones a los manuales de funciones, todo ello, se reitera, a través de los mecanismos ordinarios con los que cuenta la entidad para dar cumplimiento a la mencionada ley, los cuales no están desarrollados en el acuerdo demandado y no tendrían por qué estarlo, pues allí se exponen únicamente los lineamientos a tener en cuenta para desarrollar la política pública. Se concluye, entonces que si bien es cierto adoptar una política pública del Gobierno Nacional con un acuerdo municipal es indicativo de una circunstancia peculiar, ello no es óbice para concluir la validez del acuerdo, razón por la cual, ese argumento no está llamado a prosperar.

**ACUERDO MUNICIPAL - Validez por cuanto el Concejo Municipal no está usurpando las competencias propias del alcalde municipal respecto de la iniciativa de las materias enlistadas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la C.P.**

En lo relacionado con el segundo cargo, considera la Sala que el elemento sobre el cual resulta plausible realizar un análisis de legalidad del acuerdo en mención es el artículo sexto, que, a juicio de la entidad territorial demandante, la iniciativa de los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 Superior radica en el alcalde y por ende no puede incluirse en el acuerdo. Para resolver esa censura, conviene precisar que, al realizar una lectura, en contexto, del artículo sexto, no se avizora que el Concejo municipal hubiera ejercido una competencia propia del alcalde, a saber: la iniciativa respecto de las materias enlistadas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con ocasión del parágrafo 1 del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, por cuanto esa disposición a lo que está haciendo referencia es al término con el que cuenta la entidad territorial para implementar la política de generación de empleo para personas jóvenes y en condición de discapacidad, que estima debe hacerse en un término de hasta 3 meses. Nótese que en manera alguna el artículo sexto está usurpando la iniciativa del alcalde para ejercer las funciones que le fueron otorgadas por la Constitución Política de Colombia, pues la norma demandada ni faculta al concejo, ni realiza la modificación de los manuales de funciones, en tanto, lo único que hace es otorgar un tiempo determinado para que la entidad territorial demandada haga la implementación de las normas que rigen la política pública señalada en el Plan Nacional del Desarrollo y sus decretos reglamentarios, esto es, para que adecue los manuales de funciones y requisitos de contratación que, se insiste, debe realizarse mediante otros instrumentos que se encuentran al margen del propio acuerdo. Pese a que esa medida también es intrascendente, ya que, conforme al principio de territorialidad de la Ley, una vez producida la Ley 1955 de 2019, salvo regla en contrarió y a futuro, rige dentro del mismo sitio y resulta de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente a su promulgación, es decir, desde el día siguiente a aquel en que se publica en el Diario Oficial, es decir, desde el 25 de mayo de 2019, número de diario 50.964, la entidad como destinataria de la misma es quien debe tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento, hecho que también permite inferir la intrascendencia de esa decisión de cara a la validez del acuerdo. Así las cosas, se advierte que ese cargo tampoco está llamado a prosperar.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100679001500123> |

Tunja, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | 15001-23-33-000-2021-00679-00 |
| **Demandante:** | Departamento de Boyacá |
| **Demandado:** | Municipio de Santa Rosa de Viterbo |
| **Medio de control:** | Validez de acuerdo municipal |
| **Tema:** | Sentencia de única instancia |

La Sala decide en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el departamento de Boyacá contra el Acuerdo No. 014 de 2 de septiembre de 2021, expedido por el Concejo de Santa Rosa de Viterbo.

**I. ANTECEDENTES**

# A.- La demanda

1.- El departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del artículo primero del Acuerdo Municipal Nº 014 de 2 de septiembre de 2021, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA PARA SANTA ROSA DE VITERBO EL* ***EMPLEO PARA JOVENES Y PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES****”,* expedido por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo, por desconocer la Constitución Política y la ley, en la medida que se pretendió incorporar normas de mayor rango como la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) y los decretos reglamentarios o compilatorios expedidos por la autoridad correspondiente (Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP), lo que resultaba no solo inane, sino que conlleva el desconocimiento de la fuerza vinculante de las normas legales.

**B- Cargos formulados:**

2.- El ente territorial alegó que el acuerdo en mención infringió los artículos 4, 313 y 315 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 4, 14 y 18 de la Ley

84 de 1873. Artículo 71 de la Ley 136 de 1994. Artículo 196 de la Ley 1955 de

2019. Artículos 1.1.1.1, 2.1.1.2, del Decreto 1083 de 2011. Artículo 2.2.12.2.2 del Decreto 2011 de 2017. Artículo 2.2.1.5.1 del Decreto 2365 de 2019. Así mismo, consideró que se desconoció la sentencia C – 50 de 2021 de la Corte

Constitucional.

3.- Formuló un cargo que denominó: ***“Implementación de norma legal mediante acuerdo sin facultad reglamentaria – primacía de la Ley sobre normas de menor rango”*** a través del cual indicó que el acuerdo objetado adoptó los Decretos 1083 de 2011, 2011 de 2017 y el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, lo cual consideró era una circunstancia anómala, en la medida que se pretendió incorporar normas de mayor rango legal como eran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y sus decretos reglamentarios.

4.- En cuanto a la **generación de empleo para la población joven del país**, sostuvo que como lo enunció el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 fue el Congreso de la República quien a iniciativa del Gobierno Nacional consideró la importancia de *“generar oportunidades de empleo para la población joven del país”* con el fin de obligar a las entidades públicas a priorizar la vinculación de la población entre los 18 a 28 años para que al momento de modificar sus plantas de personal vincularan en porcentaje de 10% a los jóvenes en los nuevos empleos a proveer, se adecuaran los manuales de funciones, se proveyeran los cargos vacantes priorizando a los jóvenes que estuvieran en custodia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, razón por la cual, el acuerdo era una réplica del mandato legal, el cual sin acuerdo municipal que lo hubiera adoptado por parte del municipio tenía plena aplicación en esa circunscripción y en todo el territorio nacional ya que era una ley vigente a la fecha con los efectos que ello implicaba.

5.- Respecto de la **reglamentación de la norma – Decreto 2365 de 2019** indicó que el artículo segundo del acuerdo era una reproducción literal de los numerales del 1 al 5 del artículo 2.2.1.5.2 del Decreto 2365; igualmente el artículo tercero del acuerdo respecto del artículo 2.2.1.5.3 del decreto y su parágrafo; y el artículo cuarto del acuerdo objetado duplicaba el texto del artículo 2.2.12.2.3 del decreto 2011 de 2017, lo cual indicó que el concejo implementó innecesariamente normas nacionales en su circunscripción las cuales estaban vigentes, inclusive antes de haber expedido el acuerdo y en caso de que este quedara sin efectos quedarían vigentes. Agregó que el acuerdo sometido a control no introdujo nada nuevo frente a las normas existentes ya que se trató de una reproducción literal.

6.- En relación con **la facultad de modificación de planta de personal – iniciativa del alcalde** dijo que el acuerdo planteó la necesidad de modificar los manuales de funciones lo que le permitió concluir que el concejo de Santa Rosa de Viterbo utilizó la prerrogativa del numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, que le era propia, sin embargo, el concejo olvidó que la iniciativa de los acuerdos relacionados con los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia radicaba en el alcalde municipal y por ello no era posible incluirlo en dicho acuerdo.

7.- Aclaró que el proceso de implementación del objeto del acuerdo denominado

*“EMPLEO PARA JÓVENES Y PERSONAS EN CONDICIÓN DE*

*DISCAPACIDAD”* también obedeció a los lineamientos que la Función Pública dispuso en la materia que le competía. Luego de citar un aparte de la sentencia C - 50 de 2021 de la Corte Constitucional, afirmó que las modificaciones de funciones y de personal obedecían a los parámetros de la carrera administrativa que imponía, entre otras, la obligación de haber planeado y justificado los procesos de personal y desarrollarlos mediante estudios técnicos que los avalaran.

8.- Finalmente, respecto del **Decreto 1083 de 2011, Decreto 2011 de 2017 y Decreto 2635 de 2019** reiteró que, si bien el concejo duplicó el texto de los decretos, también habían reglamentado el ámbito de aplicación que tenían como destino las entidades del Estado, incluidas las alcaldías municipales, razón por la cual, era suficiente para concluir que no era menester de la corporación edilicia transcribir la norma para que las entidades dieran cumplimiento.

9.- Finalmente, dijo que en cada decreto a los que hizo mención se estipuló su campo de aplicación, además que fundamentó los motivos que sirvieron de base para haber proferido el acto, por lo que no se explicó la necesidad de que existiera un acuerdo, ya que carecía de justificación normativa, bajo el entendido que la Constitución y la ley eran vinculantes para todos los nacionales y extranjeros una vez promulgada.

# C.- Posición de la entidad territorial y demás intervinientes

10.- El municipio de Santa Rosa de Viterbo y el concejo de esa misma municipalidad guardaron silencio pese a encontrarse notificados del auto admisorio desde el 2 de diciembre de 2022.

11.- La Personería Municipal de Santa Rosa de Viterbo y el Ministerio Público no hicieron manifestación sobre el particular.

**II. CONSIDERACIONES**

# D.- Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales

12.- El mecanismo de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecido en el **numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política,** que señaló las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo **118 del Decreto 1333 de 1986**[[1]](#footnote-1), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

13.- Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo **prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986**.

14.- En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

15.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[2]](#footnote-2), el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

16.- Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a **cosa juzgada**, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A., que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

17.- En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

**E.- Generalidades y aplicación de la Ley 1955 de 2019 *“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”* Plan Nacional de Desarrollo y sus decretos reglamentarios.**

18.- El artículo 339 de la Constitución Política de 1991 señala que *“(…) habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”.* El primer componente, esto es, la parte general, que contiene *“(…) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”* (artículo 5 Ley Orgánica 152 de 1994 ) y la segunda parte es el denominado *“Plan de Inversiones”* que se compone de la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del PND, junto con la descripción de sus principales programas y subprogramas ligados a los objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales, así como la descripción de los proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales de inversión pública que proyectan los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución (artículo 6 Ley Orgánica 152 de 1994).

19.- De conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo se debía expedir a través de una ley con carácter prevalente respecto de las demás leyes en la medida que a través de la misma se constituían los instrumentos para la ejecución de las leyes y suplirían las que existían sin necesidad de una expedición de una ley posterior.

20.- Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C – 015 de 1996 señaló:

*“Consecuencia necesaria de la trascendencia que* ***la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes****. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas [,] sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.” (Negrillas y subrayas de la Sala)*

21.- En suma, el Plan Nacional de Desarrollo era un documento que establecía los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos a corto, mediano y largo plazo incluidos los instrumentos financieros y presupuestales con el fin de alcanzar las metas propuestas por parte del Gobierno Nacional.

22.- En cuanto a la aplicación de la Ley 1955 de 2019 se debía tener en cuenta el principio de territorialidad de la ley conforme con el cual era consustancial con la soberanía que ejercían los Estados dentro de su territorio, es decir, que cada Estado podía expedir sus propias normas con el fin de aplicarlas dentro de los confines de su territorio.

23.- Ahora, el artículo 11 de la Ley 57 de 1887 estableció que la ley era obligatoria y sus **efectos** se darían desde el día en que se designara y después de su promulgación, que se haría en el Diario Oficial.

# F.- Hechos probados

24.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

25.- El 2 de septiembre de 2021, el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo expidió el Acuerdo No. 014, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA PARA SANTA ROSA DE VITERBO EL EMPLEO PARA JOVENES Y PERSONAS EN*

*CONDICION DE DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”[[3]](#footnote-3)*

26.- Según constancia secretarial, el acuerdo en mención fue estudiado en primer debate por la comisión segunda el 23 de agosto de 2021 y el segundo debate en la plenaria el día 31 de agosto de 2021[[4]](#footnote-4).

27.- El Acuerdo No. 14 de 2 de septiembre de 2021, fue sancionado el 3 de septiembre de 2021, por el alcalde municipal de Santa Rosa de Viterbo[[5]](#footnote-5)

28.- El acuerdo fue debidamente fijado en la cartelera municipal el día 3 de septiembre de 2021 y desfijado el 8 de septiembre de 2021[[6]](#footnote-6).

29.- Con ocasión del auto de pruebas de fecha 12 de agosto de 2021 proferido por esta instancia, el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo remitió las actas Nos. 13 de 23 de agosto de 2021 y 62 de 31 de agosto de 2021.*7*

30.- El Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo adoptó el Acuerdo No. 014 de 2021 y en sus apartes pertinentes dispuso:

***“ACUERDO No. 014 DE 2021 (NOVIEMBRE 19 DE 2021)***

“*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA PARA SANTA ROSA DE VITERBO EL*

*EMPLEO PARA JOVENES Y PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD*

*Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

*(…)*

***ACUERDA:***

***ARTÍCULO PRIMERO-*** *Se adopta integralmente el Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 2011 de 2017 y el Artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 Generación de Empleo para la población Joven de Santa Rosa de Viterbo, expedir normas de carácter residual y dictar otras disposiciones para garantizar el empleo en las entidades del Municipio de Santa Rosa de Viterbo (entes descentralizados, centralizados y de economía mixta), relacionado con la vinculación a[l] servicio públicos de los jóvenes entre 18 y 28 a[ño]s, que no acrediten experiencia, con el fin de mitigar las barreras de entrada a[l] mercado laboral de esta población.*

***ARTÍCULO SEGUNDO-*** *Para la modificación de las plantas de personal en las entidades públicas y para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, deberán seguir los siguientes lineamientos:*

*(…)*

***ARTÍCULO TERCERO:*** *Prioridad parra los jóvenes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. De conformidad con el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, cuando la respectiva entidad adelante las modificaciones a la planta de personal permanente o cree una planta temporal, en el marco del presente Capítulo, se deberá dar prioridad, en condiciones de igualdad, a los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre que cumplan con los requisitos para el desempeño de los cargos.*

***PARAGRAFO 1:*** *Para los efectos de este Acuerdo, entiéndase por jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a aquellos que siendo niños, niñas, adolescentes y jóvenes estuvieron bajo medida de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (…)*

***ARTICULO CUARTO:*** *Para promover el acceso al empleo público de las personas en condición de discapacidad deberán vincular como mínimo porcentajes en el sector público del municipio de Santa Rosa de Viterbo, (entes centralizados, descentralizados y de economía mixta) que contiene el Decreto 2011 de 2017 en su artículo 2.2.12.2.3 con las siguientes reglas:*

*(…)*

***ARTICULO QUINTO: Asesoría y seguimiento.*** *Las entidades de que trata el presente Acuerdo se asesorarán con el Departamento Administrativo de la Función Pública para la implementación del presente, conforme al Decreto No. 1083 de 2015.*

***ARTICULO SEXTO:*** *Las entidades del Municipio de Santa Rosa de Viterbo (entes descentralizados, centralizados y de economía mixta), a partir de la sanción del presente Acuerdo tendrán un término hasta de 3 meses para implementarlo en sus respectivos manuales de funciones y requisitos de contratación”.*

# G. Análisis y decisión de la sala

31.- La Sala declarará la **validez del Acuerdo No. 014 de 2 de septiembre de 2021,** como quiera que, si bien a través de dicho instrumento se adoptó el **artículo 196 de la Ley 1955 de 2019,** Plan Nacional de Desarrollo, y los decretos reglamentarios, **Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 2011 de 2017,** no es menos que esa circunstancia no incide en la legalidad del acuerdo demandado como quiera que no se desprende un incumplimiento de las normas superiores a las que debe ajustarse.

32.- Cabe anotar que la competencia de este Tribunal en el marco de la validez de los acuerdos municipales se limita a examinar su legalidad y/o constitucionalidad únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que sea dable abordar un estudio abstracto de legalidad ni un análisis de conveniencia que escapan al debate judicial del presente medio de control.

# H. Caso concreto

33.- En el presente asunto, el departamento de Boyacá pretende se declare inválido el Acuerdo No. 014 de 2 de septiembre de 2021, al considerar que i) se **pretendió incorporar normas de mayor rango,** lo que desconoció el efecto vinculante de las mismas en la medida que eran replicas o reproducciones literales de las normas nacionales; y ii) no era posible plantear la necesidad de modificar los manuales de funciones mediante el acuerdo en la medida que de conformidad con el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 la iniciativa de los acuerdos

2, 3 y 6 radicaba en el **alcalde**, aunado a que las modificaciones de personal y funciones obedecían a los parámetros de la carrera administrativa que imponía la obligación de planear y justificar esos procesos mediante estudios técnicos.

34.- Para resolver la primera censura planteada, se observa que efectivamente mediante el Acuerdo No. 14 de 2 de septiembre de 2021 se incorporó el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, los Decretos 1083 de 2015, modificado por el Decreto 2011 de 2007 en la medida que los artículos segundo y tercero refirieron a la generación de empleo para la población joven del país. En específico, los numerales primero a quinto del artículo segundo del acuerdo contienen lo descrito en los numerales 1 a 4 del artículo 2.2.1.5.2 del Decreto 1083 de 2015. El artículo tercero del acuerdo municipal contiene el artículo 2.2.1.5.3 del Decreto 1083 de 2015. Y finalmente, el artículo cuarto del acuerdo sometido a control contiene el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017.

35.- Atendiendo a ello, considera la Sala que esa circunstancia no es trascendente de cara a la legalidad del Acuerdo No. 14 de 2 de septiembre de 2021, como quiera que, si bien incorporó un artículo del Plan Nacional de Desarrollo y otros artículos de los decretos que lo reglamentaron, los cuales están relacionados con la generación de empleo para la población joven del país y la promoción para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, ello no significa que el mismo sea invalido.

36.- Para la Sala sí es exótico que por medio de un acuerdo municipal se incorpore el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo y los numerales 1 a 4 del artículo 2.2.1.5.2, el artículo 2.2.1.5.3 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017, no obstante, por el hecho de que se hubiera adoptado esa legislación para el municipio de Santa Rosa de Viterbo mediante el acuerdo demandado no es posible afirmar que se vulnere el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, ni los artículos 4, 14 y 18 de la Ley 84 de 1873, en la medida que refieren a la obligatoriedad de las leyes en el territorio nacional, sin embargo, en el presente asunto no se debate el cumplimiento de las mismas, sino que lo que se discute es que no es necesario que se adopten mediante acuerdo municipal, debido a su carácter.

37.- Si se hace un análisis de lo que demandan las normas que se incorporan mediante acuerdo municipal, se llega a la conclusión de que el efecto es el mismo, pues para su cumplimiento se requiere de la ejecución de unos mecanismos al interior de las entidades, los cuales indiscutiblemente deben realizarse con o sin la existencia del acuerdo. Para la generación del empleo en las personas jóvenes y con discapacidad, las entidades deben realizar modificaciones de la planta de personal, modificaciones a los requisitos para la provisión de cargos, modificaciones a los procedimientos para convocatoria y provisión y modificaciones a los manuales de funciones, todo ello, se reitera, a través de los mecanismos ordinarios con los que cuenta la entidad para dar cumplimiento a la mencionada ley, los cuales no están desarrollados en el acuerdo demandado y no tendrían por qué estarlo, pues allí se exponen únicamente los lineamientos a tener en cuenta para desarrollar la política pública.

38.- Se concluye, entonces que si bien es cierto adoptar una política pública del Gobierno Nacional con un acuerdo municipal es indicativo de una circunstancia peculiar, ello no es óbice para concluir la validez del acuerdo, razón por la cual, ese argumento no está llamado a prosperar.

39.- En lo relacionado con el segundo cargo, considera la Sala que el elemento sobre el cual resulta plausible realizar un análisis de legalidad del acuerdo en mención es el artículo sexto, que, a juicio de la entidad territorial demandante, la iniciativa de los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 Superior radica en el alcalde y por ende no puede incluirse en el acuerdo.

40.- Para resolver esa censura, conviene precisar que, al realizar una lectura, en contexto, del artículo sexto, no se avizora que el Concejo municipal hubiera ejercido una competencia propia del alcalde, a saber: la iniciativa respecto de las materias enlistadas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con ocasión del parágrafo 1 del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, por cuanto esa disposición a lo que está haciendo referencia es al término con el que cuenta la entidad territorial para implementar la política de generación de empleo para personas jóvenes y en condición de discapacidad, que estima debe hacerse en un término de hasta 3 meses.

41.- Nótese que en manera alguna el artículo sexto está usurpando la iniciativa del alcalde para ejercer las funciones que le fueron otorgadas por la Constitución Política de Colombia, pues la norma demandada ni faculta al concejo, ni realiza la modificación de los manuales de funciones, en tanto, lo único que hace es otorgar un tiempo determinado para que la entidad territorial demandada haga la implementación de las normas que rigen la política pública señalada en el Plan Nacional del Desarrollo y sus decretos reglamentarios, esto es, para que adecue los manuales de funciones y requisitos de contratación que, se insiste, debe realizarse mediante otros instrumentos que se encuentran al margen del propio acuerdo.

42.- Pese a que esa medida también es intrascendente, ya que, conforme al principio de territorialidad de la Ley, una vez producida la Ley 1955 de 2019, salvo regla en contrarió y a futuro, rige dentro del mismo sitio y resulta de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente a su promulgación, es decir, desde el día siguiente a aquel en que se publica en el Diario Oficial, es decir, desde el 25 de mayo de 2019, número de diario 50.964, la entidad como destinataria de la misma es quien debe tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento, hecho que también permite inferir la intrascendencia de esa decisión de cara a la validez del acuerdo.

43.- Así las cosas, se advierte que ese cargo tampoco está llamado a prosperar.

44.- En ese orden de ideas, considera la Sala que como ninguno de los cargos propuestos prospera, la Sala debe declarar la validez del Acuerdo No. 41 de 2 de septiembre de 2021.

# III.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Virtual de Decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**Falla:**

**Primero. -** Declararla validez del Acuerdo No. 41 de 2 de septiembre de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA PARA SANTA ROSA DE VITERBO EL EMPLEO JÓVENES*

*Y PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. –** Por Secretaría, comunicar esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al presidente del concejo, al alcalde y al personero del municipio de Santa Rosa de Viterbo.

**Tercero. –** Archivar el expediente, una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO Magistrado**

Firmado electrónicamente

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS Magistrada

1. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 15 a 20 índice 3 plataforma Samai [↑](#footnote-ref-3)
4. Folio 21 índice 3 plataforma Samai [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 30 índice 3 plataforma Samai [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 31 y 33 índice 3 plataforma Samai 7 Índice 15 plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-6)