**CONCEJOS MUNICIPALES – Les corresponde determinar la estructura de la respectiva administración territorial, y en ese sentido, a través de acuerdo, pueden crear diferentes entidades dentro del marco de la constitución y la ley sin requerir autorización alguna /ACUERDO MUNICIPAL – Validez de acuerdo municipal por medio del cual crea**, **organiza y pone en funcionamiento la Casa de cultura del municipio de Tópaga.**

En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que el Departamento de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”.* Dentro de los cargos alegados en la demanda se encuentra que, la creación de la casa de la cultura carece de una justificación presupuestal de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 y, además, carece de los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal. (…). Teniendo en cuenta el contenido del Acuerdo demandado procede la Sala a abordar únicamente los dos cargos propuestos por el Departamento de Boyacá relacionados con la carencia de una justificación presupuestal que sustente la creación de la Casa de Cultura del Municipio de Tópaga de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 y la carencia de los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal. (…). Corresponde a los Concejos municipales determinar la estructura de la respectiva administración territorial, y en ese sentido, a través de acuerdo, pueden crear diferentes entidades dentro del marco de la constitución y la ley sin requerir autorización alguna. Sin embargo, por disposición expresa del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, tratándose de acuerdos relacionados con las materias previstas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 constitucional, solo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde, en esas condiciones, si bien el Concejo Municipal no requiere autorización alguna para expedir acuerdos en punto a la determinación de la estructura del ente territorial, estos deben ser expedidos a iniciativa del alcalde municipal. Así las cosas, es claro para la Sala que, por la naturaleza y autonomía de los Concejos Municipales, estos poseen legalmente la competencia para, a iniciativa del alcalde, determinar la estructura del ente territorial. De las pruebas allegadas al plenario, se advierte que el Concejo Municipal de Tópaga aprobó el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”, proyecto que efectivamente fue presentado a iniciativa del alcalde del citado municipio (fls. 9 a 11 documento No. 2 en Samai), y en esa medida, al haberse dado cumplimiento al mandato consagrado en el parágrafo 1 del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, era procedente su trámite para aprobación por parte de Concejo, tal como ocurrió en el presente asunto. Ahora bien, adujo el Departamento de Boyacá que de conformidad con la Ley 489 de 1998, para la creación de entidades se deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 50 de la misma norma, lo cual no ocurrió en el presente asunto, pues no se aportó la justificación presupuestal que sustente la creación de la Casa de la Cultura.En este punto, es importante aclarar que la CASA DE CULTURA MUNICIPAL DE TÓPAGA, creada a través del acuerdo demandado, no es una verdadera entidad de la administración pública., toda vez que, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, la administración pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. Conforme a lo anterior, evidencia la Sala que el acuerdo demandado si previó en materia presupuestal cuáles serían las fuentes presupuestales de financiación para el desarrollo de las actividades a cargo de la Casa de la Cultura, entre ellas, Sistema General de Participaciones del Sector Cultura o del sector Fortalecimiento Institucional, recursos de estampilla procultura, y aportes de personas naturales o jurídicas. (…). De otro lado, adujo el Departamento de Boyacá que no se realizaron los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 “Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos”, para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal. Al respecto, se tiene que el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 en el artículo primero señaló: “Créase la Casa de Cultura Municipal de Tópaga, como una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal *(…)*”. A su vez en el artículo cuarto se estableció que “la Casa de la Cultura será una dependencia adscrita a la secretaria de Gobierno; por tanto, dicho funcionario será su coordinador y/o director”. Nótese entonces que se dejó establecido que él o la titular de la Secretaria de Gobierno Municipal será el coordinador y/o director de la Casa de Cultura, aspecto que permite inferir que el acuerdo demandado no modificó la planta de empleos del municipio (creación o supresión de empleos) y por tanto, no se requería la realización de los estudios técnicos previos, como lo exige la ley cuando se trata de reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial. En este orden, el Concejo Municipal obró de conformidad con las facultades otorgadas en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, que le permiten determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias. Por lo señalado, al no prosperar los cargos de invalidez formulados por el Departamento de Boyacá, la Sala declarará la validez del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tópaga *“*POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACÁ”.

**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://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200404001500123> |

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

****

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

**SALA DE DECISION No. 6**

###### MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Tunja, veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| **MEDIO DE CONTROL:** | VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL |
| **DEMANDANTE:** | DEPARTAMENTO DE BOYACÁ |
| **DEMANDADO:** | MUNICIPIO DE TÓPAGA |
| **RADICACIÓN No:** | 15001-23-33-000-2022-00404-00 |
| Link de consulta:<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200404001500123> |

1. **LA ACCION**

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a dictar sentencia que decide sobre las pretensiones de la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ en contra del MUNICIPIO DE TÓPAGA.

## ANTECEDENTES

**2.1. De la demanda de validez**

1. Pretende el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ que esta Corporación declare la invalidez del Acuerdo Número 013 de 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tópaga *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”.*
* **Supuestos de hecho**
1. Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son, en resumen, los que a continuación se relacionan.
2. Que el Concejo Municipal de Tópaga expidió el Acuerdo No. 013 de 31 de mayo de 2022, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 10 de junio de 2022; y que, una vez realizada la revisión jurídica por parte del Departamento, se encontró que el acuerdo citado es contrario a la Constitución y a la Ley.
* **Normas violadas y concepto de violación**
1. Invoca como tales:

**De orden constitucional:** Artículos 6, 121, 122, numeral 6º del 313 y numeral 7º del 315.

**De orden legal:** Artículos 39, 49 y 50 de la Ley 489 de 1998, Artículo 46 de la Ley 909 de 2004, Artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3 de la Ley 1083 de 2015.

1. Para explicar el concepto de violación el apoderado del ente departamental señaló que, no existe justificación técnica que respalde la creación de la Casa de Cultura Municipal de Tópaga, pues a pesar de hacer las manifestaciones legales que sustentan la institucionalización de la dependencia, no se pudo constatar que el municipio haya aportado la justificación presupuestal que sustente esta creación conforme lo establece el artículo 50 de la ley 489 de 1998, razón fundamental que viabiliza el gasto que el ente municipal tendrá a cargo con la nueva casa de cultura.
2. De otro lado, señaló que en el artículo 4 del acuerdo demandado se planteó que la Casa de la Cultura será una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno, de lo cual se concluye que se encuentra adscrita al nivel central del ente municipal, sin embargo, no se contempla en el acto demandado la creación del cargo de coordinador y/o director con fundamento en las razones de modernización o necesidad del servicio, evidenciándose la carencia de los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015.
3. De esta manera, concluyó que la casa de la cultura municipal no tiene una formalización reglamentaria por carecer de una justificación presupuestal señalada en la ley y, además, por incluir una reforma de la planta de personal sin las justificaciones requeridas en la norma pues no se justifica dentro de los parámetros normativos la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal (índice No. 3 en Samai).
	1. **Pronunciamiento de la parte demandada**
4. Dentro del término concedido para el efecto, el Municipio de Tópaga, no se pronunció (índice No. 29 en Samai).
	1. **Actuación procesal**
5. La demanda se envió vía electrónica el 12 de julio de 2022 y fue repartida y asignada al despacho en la misma fecha. Por auto del 01 de agosto del 2022 se declaró impedimento del suscrito ponente, el cual fue declarado infundado en proveído del 10 de octubre de 2022. La demanda fue admitida por auto del 31 de octubre del mismo año y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A, no hubo contestación a la demanda por parte del Municipio de Tópaga y por auto del 20 de enero de 2023 se ordenó tener como pruebas las recaudadas con la demanda, por lo que es del caso pasar a dictar la sentencia que en derecho corresponda.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**
	1. **Problema Jurídico**
2. Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tópaga *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”.*
	1. **Resolución del Asunto**
3. En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que el Departamento de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”.* Dentro de los cargos alegados en la demanda se encuentra que, la creación de la casa de la cultura carece de una justificación presupuestal de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 y, además, carece de los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal.
4. Precisado lo anterior, se tiene que mediante el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”* el Concejo Municipal de Tópaga acordó lo siguiente:

****

****

1. Teniendo en cuenta el contenido del Acuerdo demandado procede la Sala a abordar únicamente los dos cargos propuestos por el Departamento de Boyacá relacionados con la carencia de una justificación presupuestal que sustente la creación de la Casa de Cultura del Municipio de Tópaga de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 y la carencia de los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal.
2. En ese sentido, en primer lugar, dirá la Sala que conforme a lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, el cual consagra las funciones de los Concejos Municipales, se establece en el numeral 10: *"Las demás que la Constitución y la ley le asignen"*, y en virtud de lo anterior, el legislador expidió la Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar a organización y el funcionamiento de los municipios".*
3. La citada disposición contiene en su artículo 32 las atribuciones de los Concejos Municipales, señalando, además, en su parágrafo 2º "*Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley".*
4. Corresponde a los Concejos municipales determinar la estructura de la respectiva administración territorial, y en ese sentido, a través de acuerdo, pueden crear diferentes entidades dentro del marco de la constitución y la ley sin requerir autorización alguna.
5. Sin embargo, por disposición expresa del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, tratándose de acuerdos relacionados con las materias previstas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 constitucional, solo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde, en esas condiciones, si bien el Concejo Municipal no requiere autorización alguna para expedir acuerdos en punto a la determinación de la estructura del ente territorial, estos deben ser expedidos a iniciativa del alcalde municipal.
6. Así las cosas, es claro para la Sala que, por la naturaleza y autonomía de los Concejos Municipales, estos poseen legalmente la competencia para, a iniciativa del alcalde, determinar la estructura del ente territorial.
7. De las pruebas allegadas al plenario, se advierte que el Concejo Municipal de Tópaga aprobó el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”*, proyecto que efectivamente fue presentado a iniciativa del alcalde del citado municipio (fls. 9 a 11 documento No. 2 en Samai), y en esa medida, al haberse dado cumplimiento al mandato consagrado en el parágrafo 1 del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, era procedente su trámite para aprobación por parte de Concejo, tal como ocurrió en el presente asunto.
8. Ahora bien, adujo el Departamento de Boyacá que de conformidad con la Ley 489 de 1998, para la creación de entidades se deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 50 de la misma norma, lo cual no ocurrió en el presente asunto, pues no se aportó la justificación presupuestal que sustente la creación de la Casa de la Cultura.
9. En este punto, es importante aclarar que la CASA DE CULTURA MUNICIPAL DE TÓPAGA, creada a través del acuerdo demandado, no es una verdadera entidad de la administración pública., toda vez que, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, la administración pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.
10. Al respecto, advierte la Sala que el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 en el artículo cuarto señaló que “*los servicios que esta ofrecerá estarán a cargo del Municipio los cuales serán financiados por proyectos de ejecución, vinculados al sector cultura al programa definido para el sector en el plan de desarrollo, con recursos de inversión, con los cuales se financiarán todos los proyectos y se contratarán los servicios, bienes y obras que estén viabilizados*”.
11. Por su parte, el artículo quinto se encargó de definir la financiación de actividades así: “*Para la financiación de los programas y proyectos que ejecutará la Casa de la Cultura del municipio podrán destinarse recursos del sistema general de participaciones correspondientes al sector cultura o de fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla pro cultura, aportes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, municipales, departamentales, nacionales o internacionales*”.
12. Conforme a lo anterior, evidencia la Sala que el acuerdo demandado si previó en materia presupuestal cuáles serían las fuentes presupuestales de financiación para el desarrollo de las actividades a cargo de la Casa de la Cultura, entre ellas, Sistema General de Participaciones del Sector Cultura o del sector Fortalecimiento Institucional, recursos de estampilla procultura, y aportes de personas naturales o jurídicas.
13. De otro lado, adujo el Departamento de Boyacá que no se realizaron los estudios previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015 “*Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos*”, para la reforma de la planta de personal con la inclusión del director o coordinador de la entidad dentro de la administración municipal.
14. Al respecto, se tiene que el Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022 en el artículo primero señaló: “*Créase la Casa de Cultura Municipal de Tópaga, como una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal (…)*”. A su vez en el artículo cuarto se estableció que “*la Casa de la Cultura será una dependencia adscrita a la secretaria de Gobierno; por tanto, dicho funcionario será su coordinador y/o director*”.
15. Nótese entonces que se dejó establecido que el o la titular de la Secretaria de Gobierno Municipal será el coordinador y/o director de la Casa de Cultura, aspecto que permite inferir que el acuerdo demandado no modificó la planta de empleos del municipio (creación o supresión de empleos) y por tanto, no se requería la realización de los estudios técnicos previos, como lo exige la ley cuando se trata de reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.
16. En este orden, el Concejo Municipal obró de conformidad con las facultades otorgadas en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, que le permiten determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.
17. Por lo señalado, al no prosperar los cargos de invalidez formulados por el Departamento de Boyacá, la Sala declarará la validez del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tópaga *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”.*
18. **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA VALIDEZ** del Acuerdo No. 013 del 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tópaga *“POR MEDIO DEL CUAL CREA, ORGANIZA Y PONE EN FUNCIONAMIENTO LA CASA DE LA CULTURA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE TOPAGA - BOYACA”,* por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo, al alcalde y al Personero Municipal de Tópaga.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente en Samai)

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

(Firmado electrónicamente en Samai)

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

(Firmado electrónicamente en Samai)

**LUÍS ERNESTRO ARCINIÉGAS TRIANA**