



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Briceño
<b>Expediente</b>	15001-23-33-000-2020-01969-00
<b>Tipo de proceso</b>	Validez de Acuerdo
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia – validez de acuerdo

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Briceño.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA.

1. El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 008 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones”*

#### 1.1. Hechos

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Manifiesta la parte demandante que el Concejo Municipal de Briceño, expidió el Acuerdo No. 008 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones”*

Realizada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, observó el Departamento que el referido Acuerdo es contrario a la constitución y a la ley.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

## 1.2. Pretensiones

3. El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que, en razón de las consideraciones expuestas, se declare la invalidez del Acuerdo Municipal N° 008 del 20 de mayo de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Briceño – Boyacá.

## 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

4. Señaló que al hacer el estudio de los considerandos del acuerdo objeto de demanda, se concluye que no existe justificación técnica que respalde la mencionada creación de la Escuela de formación, por lo tanto, el análisis se enfoca tanto en las consideraciones tomadas por la duma municipal en sus deliberaciones como en la exposición de motivos que realizó la alcaldía para obtener la aprobación de la iniciativa, encontrando que tampoco estas decisiones fueron tomadas con conceptos técnicos que respalde el objeto del acuerdo.

La Ley 489 de 1998 establece claramente las condiciones que las entidades territoriales deben observar en la creación de entidades municipales, en este caso del nivel central como se menciona en el artículo quinto del acto objetado. En consecuencia, se hace determinante para la validez del acuerdo que se cumplan los requisitos incluidos en el ordenamiento ya mencionado los cuales brillan por su ausencia lo que claramente reafirma la petición de invalidez por la inobservancia de la norma y porque en la práctica, la “escuela de danza Puripi” no se constituye con bases legales que soporten su existencia.

De otra parte, adujo el ente demandante que en el párrafo del artículo segundo del referido acuerdo se previó que: *“El instructor contratado por el municipio hará las veces de director de la Escuela de danzas y se encargará de acuerdo con las actividades contractuales que se le encomienden, que no impliquen la ordenación de gasto. facultad (sic) que se reserva el Alcalde Municipal.”*

Ante el texto anterior, señaló el Departamento que el contratista hace las veces de director de la Escuela de Danzas, lo que en suma desconoce la Ley 909 de 2004 pues en todo caso, es un absurdo otorgar la dirección de la institución municipal a un contratista que,



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

por definición, no tiene funciones en la planta de personal del municipio, sin embargo, en una decisión equivocada, el concejo municipal acuerda y se sanciona por la administración.

Resaltó la parte demandante que, así como existen requisitos para la creación de la escuela como entidad de la administración, también existen requisitos esenciales para la creación de cargos que aumenten la planta de personal y la administración municipal está obligada a cumplir, so pena de generar riesgos jurídicos para el municipio como derechos laborales.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

5. El Municipio de Briceño contestó la demanda señalado en primer lugar que, el Acuerdo es legal y valido en su totalidad en virtud a que fue sancionado por la Alcaldesa Municipal dentro del término otorgado por la Ley (artículo 76 Ley 136 de 1994), así mismo dicho acuerdo lo que busca es crear la escuela de danzas para fomentar el proceso artístico de la población infantil y juvenil.

Adicionalmente, el acuerdo Municipal objeto de demanda surtió el proceso de los debates legales, así mismo fue remitido a la Personería Municipal quien tampoco indicó que el mismo fuera violatorio de la Constitución y la Ley.

Finalmente manifestó el municipio de Briceño en *cuanto a lo manifestado por la parte demandante respecto a que “debe analizarse si el ente territorial cumple con las especificaciones legales exigidas para proceder a la constitución de un ente municipal que obligue al municipio en su presupuesto con cargas a funcionamiento e inversión...”* que tal apreciación no es objeto para solicitar la invalidez del acuerdo, en virtud que dentro del mismo, el ARTÍCULO SEXTO del mencionado acuerdo señala: “... **FINANCIACIÓN.** Para la financiación y funcionamiento de la Escuela de Danzas del Municipio podrán destinarse recursos del Sistema general de Participación correspondientes al sector cultura o fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla pro-cultura, aportes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, Municipales, Departamentales, Nacionales o internacionales, sin perjuicio de otros aportes...” por ende sí se contempla las fuentes de financiación del mismo.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

6. Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No. 008 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones”*

### 2. TESIS DEL CASO

7. De la interpretación de la demanda, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

#### a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante

8. Señaló que el Acuerdo en mención es inválido, en consideración a que la Ley establece claramente las condiciones que las entidades territoriales deben observar para la creación de entidades municipales las cuales son determinantes para la validez del acuerdo, esto es, que se cumplan los requisitos incluidos en el ordenamiento, sin embargo fueron inobservados por el municipio toda vez que, en la práctica, la *“escuela de danza Puripi”* no se constituye con bases legales que soporten su existencia.

9. Es un absurdo otorgar la dirección de la institución municipal a un contratista que, por definición, no tiene funciones en la planta de personal del municipio, sin embargo, el concejo municipal acuerda y la administración sanciona.

10. Así como existen requisitos para la creación de una entidad de la administración, también existen requisitos esenciales para la creación de cargos que aumenten la planta de personal y la administración municipal está obligada a cumplir.

#### b) Tesis argumentativa propuesta por el Municipio de Briceño.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

11. Refirió el ente territorial que el Acuerdo acusado es legal y válido en su totalidad en virtud a que fue sancionado por la Alcaldesa Municipal dentro del término otorgado por la Ley (artículo 76 Ley 136 de 1994). Adicionalmente, surtió los debates legales y fue remitido a la Personería Municipal quien tampoco indicó que el mismo fuera violatorio de la Constitución y la Ley.

12. Finalmente advirtió que en el acuerdo analizado sí se contempla las fuentes de financiación del mismo.

### **c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

13. La Sala declarará la invalidez del Decreto No.008 de 20 de mayo de 2020 en consideración a que del análisis del mismo frente a la Ley 489 de 1998 que prevé el contenido que debe tener el acto que disponga la creación de un órgano o entidad administrativa, se concluyó que los requisitos referentes a la denominación, los objetivos, la sede y la integración de su patrimonio, se encuentran plenamente descritos en su contenido.

14. No obstante, en punto a *la naturaleza jurídica*, si bien es cierto se observa que el acuerdo demandado establece que “*La Escuela de Formación en Danzas dependerá de la Administración Municipal*”, apreciación que de conformidad con el inciso cuarto del artículo 39 de la Ley 489 de 1998<sup>1</sup>, permite concluir que se trata de una entidad que depende del sector central del municipio de Briceño, también lo es que, no se advierte por la Sala que se hubiera determinado específicamente la naturaleza jurídica ni el régimen jurídico de la entidad por parte del Concejo Municipal.

15. Lo cual resulta de vital importancia toda vez que, la necesidad de determinar la naturaleza jurídica y el régimen jurídico de las entidades que se pretenden crear, radica en determinar hasta qué punto la denominación como uno u otro tipo de entidad implica la atribución de una serie de consecuencias, tales como –régimen de servidores, controles a los que se encuentran sometidos,

---

<sup>1</sup> Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. **Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.**



Accionante: *Departamento de Boyacá*  
Accionado: *Municipio de Briceño*  
Expediente: *15001-23-33-000-2020-01969-00*  
**Validez de Acuerdo**

jurisdicción y juez de conocimiento, entre otros, inciden en el mundo jurídico.

16. Por lo anterior, es claro que, en el acto de creación de una entidad, es indispensable determinar en forma expresa y clara la naturaleza jurídica, relacionada con el origen y órgano de creación y su régimen jurídico, que se refiere a las normas que guiarán el desarrollo de su actividad, que constituirán el marco normativo al que se encontrará sometida, aspectos que, pese a resultar sustanciales y necesarios en el acto de creación de una entidad no se advierten en el Acuerdo No. 008 de 20 de mayo de 2020.

17. Tampoco se aprecia en el Acuerdo en mención el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, ni, si se trata de una entidad adscrita o vinculada, conceptos que según la Corte Constitucional hacen referencia al grado de autonomía de que gozan las entidades en tanto “la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración”, razón por la cual, igual que los anteriores presupuestos, al disponerse la creación de un órgano o entidad administrativa son esenciales para establecer en un determinado momento algún tipo de responsabilidad y consecuente régimen teniendo en cuenta su grado de independencia frente a la entidad a la que se encontraría adscrita o vinculada, sin embargo, también se echan de menos por la Sala en el acuerdo demandado.

18. En consecuencia, si bien es cierto el Concejo Municipal de Briceño contaba con la competencia constitucional y legal para, a iniciativa de la alcaldesa, crear la Escuela de Formación en Danzas Folclóricas "Escuela de Danzas Puripi" del Municipio de Briceño – Boyacá”, también lo es que, en el Acuerdo 008 de 20 de mayo de 2020, por el cual fue creada, no se previeron todos los requisitos consagrados en el artículo 50 de la Ley 489 de 1994 los cuales, se reitera, son indispensables en el acto que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa y en esas condiciones habrá que declararse la invalidez del acuerdo mencionado.

### **3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES**



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

19. Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores.

20. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986<sup>2</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

21. Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a este, por parte del alcalde municipal, de copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

22. 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.

23. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>3</sup>, 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.”*

---

<sup>2</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>3</sup> 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.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

24. Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal Administrativo correspondiente para que decida sobre su validez.

25. 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.

#### **4. MARCO JURÍDICO.**

##### **Las competencias para determinar la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en la Constitución y en la ley:**

26. El Congreso de la República, por medio de la ley, determina la estructura de la administración nacional, creando, suprimiendo o fusionando ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y “otras entidades del orden nacional”, y creando o autorizando la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.<sup>4</sup> El Presidente de la República tiene, de una parte, la facultad de suprimir o fusionar entidades, de conformidad con la ley, y de otra, con sujeción a los principios y reglas generales que fije la ley, puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> C. P., Art. 150: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:...7º) Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.” Sobre el alcance de esta atribución, Cfr. Sentencias C-1190-00, C-350-04, entre otras.

<sup>5</sup> C. P., Art. 189: “Corresponde al Presidente de la República...15) Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. 16) Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.”



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

27. A su vez, las asambleas departamentales y a los concejos municipales les compete determinar la estructura de la respectiva administración territorial, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de las sociedades de economía mixta.<sup>6</sup> Tratándose de una competencia constitucional propia, su ejercicio no está supeditado a que una ley general o particular lo autorice.<sup>7</sup>

28. En todos los casos, los proyectos correspondientes, de ley, ordenanza o acuerdo, requieren de la iniciativa del Gobierno Nacional, del gobernador y del alcalde.<sup>8</sup>

29. Los gobernadores y los alcaldes tienen la competencia para suprimir o fusionar entidades y dependencias departamentales y municipales.<sup>9</sup> Las correspondientes normas constitucionales no prevén para estas autoridades, como tampoco para el Presidente de la República, la competencia para la creación ni para la autorización de la constitución de entidades, solamente les da iniciativa para ello, eso sí, de manera exclusiva.

30. Como puede observarse las normas constitucionales distinguen las competencias de “crear” y “autorizar la constitución”, respecto de algunos de los tipos de entidades descentralizadas. En su sentido gramatical<sup>10</sup>, crear es “Establecer, fundar, introducir por vez primera algo”, autorizar es “Dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo”, y constitución / constituir es “formar, componer, establecer, erigir, fundar”.

31. Significa entonces que la Constitución, en cuanto a la estructura de la administración nacional y territorial, establece un conjunto de competencias, las cuales pueden ser ejercidas por sus respectivos

---

<sup>6</sup> C. P., Art. 300: “Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas ...7) Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias...crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.” / Art. 313: “Corresponde a lo concejos... 6) Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; ... crear a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.”

<sup>7</sup> Por supuesto que como autoridades administrativas que son, en sus actuaciones deben actuar con sujeción a la Constitución y a la ley.

<sup>8</sup> Cfr C.P., Arts. 154, 300-inciso final, y 313-6

<sup>9</sup> Cfr. C.P., Arts. 305-8 y 315-14

<sup>10</sup> Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

titulares en cualquier tiempo, y comprenden tanto la creación directa de entidades por la ley, la ordenanza o el acuerdo, como la autorización a unas entidades para que concurren a constituir otras.

32. Es así como, el desarrollo legal de las competencias constitucionales enunciadas, se encuentra de manera general en la Ley 489 de 1998<sup>11</sup>. Concretamente los artículos 1º y 2º, definen su objeto y su ámbito de aplicación, referidos al ejercicio de la función administrativa, la estructura, y los principios y las reglas básicas de la organización y el funcionamiento de *“todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública”*, expresión que incluye a las entidades territoriales, y que ratifica de manera expresa, cuando ordena que, sin perjuicio de su autonomía, a ellas les son aplicables *“las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa,..., características y régimen de las entidades descentralizadas...”*<sup>12</sup>.

33. A lo largo de su articulado, la citada Ley 489 configura y da unidad conceptual a las formas, definiciones, características y al régimen de los distintos tipos de organismos y entidades con los cuales se integra la estructura de la administración pública, sin excluir la posibilidad de que el legislador, al igual que las asambleas departamentales y los concejos municipales, pueda crear o autorizar la constitución de otros modelos o tipos de personas jurídicas y sin contener autorización general o particular para la creación o constitución de entidad alguna, por cuanto asume de manera expresa las competencias constitucionales que para el efecto tienen los órganos plurales de elección popular y fundamenta en esas atribuciones la

---

<sup>11</sup> Ley 489 de 1998 (diciembre 29) Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

<sup>12</sup> Ley 489/98, Art. 10. “Objeto. La presente ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.” / Art. 20. “Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas. Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.”



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

creación de las entidades descentralizadas en los niveles nacional y territorial de la administración pública.<sup>13</sup>

34. De “la estructura y organización de la administración pública” se ocupa en particular el capítulo X de la ley en comento; para ello, en el artículo 38 se refiere a la *integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional*, distinguiendo los sectores central y descentralizado y relacionando los organismos y entidades que conforman cada uno de ellos; en el descentralizado, enumera las categorías típicas y a ellas agrega “*las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*”

35. El artículo 39 define la administración pública como el conjunto de organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público y los demás 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; introduce la clasificación entre organismos principales de la Administración y los demás, que les están adscritos o vinculados y que en cuanto “gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.” Clasificación que la misma norma repite para el nivel territorial, señalando que allí son organismos principales las gobernaciones, alcaldías, secretarías de despacho y los departamentos administrativos, y los demás les están adscritos o vinculados y deben cumplir sus funciones “... en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.”

36. El capítulo XI (artículos 49 y 50) trata de la “*creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades*”, en los siguientes términos:

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil- Concepto de 22 de octubre de 2007 Rad No. 11001-03-06-000-2007-00066-00(1844)



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

“Artículo 49. "Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma. Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal. Parágrafo. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal." (Resalta la Sala)

37. Por su parte, el artículo 50 de la referida norma prevé el Contenido de los actos de creación, así:

*La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:*

- 1. La denominación.*
- 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.*
- 3. La sede.*
- 4. La integración de su patrimonio.*
- 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y*
- 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados*

38. Si bien mediante la Ley 489 de 1998 se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, el legislador al establecer el ámbito de su aplicación y el régimen de las entidades descentralizadas, hace extensiva a las territoriales la aplicación de las reglas relativas a los principios de la función administrativa, sobre las características y régimen de ellas.

39. En el capítulo XIII, sobre las “entidades descentralizadas”, (artículo 68, primer inciso), las define para el nivel nacional mediante la enumeración de las categorías o tipos ya enunciados en el artículo 38, a los cuales agrega, igualmente, la expresión “y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización...”, caracterizándolas por su “objeto principal”, que debe corresponder al



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

“ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales”, y porque deben tener personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; ordenando en el inciso siguiente:

*“Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.”*

40. Así entonces, es evidente la intención del legislador de establecer de la manera más precisa cuál es el marco normativo de las entidades descentralizadas y el orden de su aplicación. Y **ahonda en el tema de la competencia para la creación de estas entidades por la ley, la ordenanza o el acuerdo**, o con su autorización, en los niveles nacional y territorial, cuando en el artículo 69 prevé:

*Artículo 69. “Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.”*

41. En suma, la Constitución Política y la Ley 489 de 1998<sup>14</sup> contemplan la creación directa de las entidades que integran la administración pública, hipótesis que es aplicable tanto al nivel nacional como al nivel territorial<sup>15</sup>, y que como efecto de la distribución de competencias, debe contenerse en la ley, la ordenanza o el acuerdo, es decir, debe corresponder a actos proferidos por el Congreso de la República, o las Asambleas departamentales o los Concejos municipales.

## **De las competencias de los Concejos Municipales — naturaleza.**

<sup>14</sup> Cfr. Arts. 150-7, 300-7 y 313-6; Ley 489 de 1998, Arts. 38, 39, 49, 68, 69

<sup>15</sup> Solamente para el nivel nacional, la Constitución prevé la autorización para constituir empresas industriales y comerciales del Estado. Ver citas 3, 4 y 5.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

42. El Concejo Municipal es una corporación político-administrativa, que, por mandato Constitucional, ejerce control político sobre la administración municipal.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional:

*"Si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político. Las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental". El control de los concejos, se refiere a los asuntos propios de la democracia local."*

Así, el artículo 313 de la constitución Política, les asignó las siguientes funciones los concejos Municipales:

*ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
  - 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
  - 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
  - 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
  - 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
  - 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
- (...)"*

Por su parte, en otras normas de la Constitución le fueron asignadas otras funciones dentro de las que se encuentran:

- "(...)"1. Participar en la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República, en los términos señalados en el artículo 155 de la Constitución.*
- 2. Participar en la presentación de proyectos de reforma*



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

Constitucional (acto legislativo), en los términos señalados en los Artículos 155 y 375 de la Constitución.

3. Organizar la contraloría municipal, "como entidad técnica dotada de autonomía administrativa y presupuestal". (C. N., art. 272).

4. Elegir contralor para un período igual al del alcalde, de ternas Integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de Distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo Contencioso administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido Para el período inmediato. (C. P., art. 272).

5. Ejercer la delegación que le haga la asamblea departamental en los casos que señale la ley. (C.N., art. 301)

6. Dividir el territorio de su municipio en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (C.N. art. 318).

7. Delegar la toma de decisiones en asuntos de su competencia en las juntas administradoras locales. (C.N., art. 318).

8. Protocolizar, junto con el alcalde, la conformación del área Metropolitana a la cuál se integre su municipio, y participar en la Fijación de sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. (C.N., art. 319).

9. Determinar el porcentaje de los ingresos corrientes del municipio que éste aportará a la provincia de la cual vaya a hacer parte. (C.N. art. 321).

10. Permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y Contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que se presten o participación en los Beneficios que les proporcionen. (C.N., art. 338).

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994<sup>16</sup>, frente a las competencias y funciones de los Concejos Municipales, dispuso:

**“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.

2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Igualmente los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos

<sup>16</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal.

(...)

**PARÁGRAFO 20.** 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.

(...)"

Y en lo relativo a la iniciativa para presentar proyectos de Acuerdo, el Título V en su artículo 71 de la disposición legal *ibídem*, expresa lo siguiente:

**(...) ARTÍCULO 71. INICIATIVA.** Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

**PARÁGRAFO 10.** Los acuerdos a los que se refieren los numerales 20., 30., y 60., del artículo 313 de la Constitución Política<sup>17</sup>, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

---

<sup>17</sup> ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

**PARÁGRAFO 20.** Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales.

## 5. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO

- Acta 001 del 16 de mayo de 2020, de la Comisión Permanente de Gobierno del Concejo Municipal de Tenza, por medio de la cual, se aprueba en primer debate el proyecto de acuerdo No. 008 de 2020.
- Informe de ponencia del proyecto de acuerdo No. 008 de 2020, del 15 de mayo de 2020, presentado por el Concejal Ponente del referido proyecto, mediante el cual rindió concepto favorable, y del que se extrae lo siguiente:

### “(...) ANTECEDENTES Y TRÁMITE

El presente proyecto de acuerdo, fue presentado por la Alcaldesa Municipal Beatriz Páez Castellanos para darle el trámite contemplado en el artículo 71 y siguientes de la ley 136 de 1994 y de conformidad con el título IX Capítulo I del Reglamento Interno del concejo Contenido en el Acuerdo 006 de 2016.

Una vez recibido por la Secretaria General del Concejo y entregado a la Comisión de Gobierno, fui designado ponente para primer debate.

### INICIATIVA DEL PROYECTO

De conformidad con el párrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, solo podrán ser dictados a iniciativa de la Alcaldesa, por lo que, es procedente darle trámite al interior de la corporación.

### OBJETO DEL PROYECTO

Crear la escuela de formación de danzas folclóricas “Escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

De conformidad con lo anexos que soportan la fundamentación del proyecto de acuerdo, se evidencia que la exposición de motivos, cumple según el inciso segundo del artículo 72 de la Ley 136 de 1994, siendo un requisito obligatorio para que el Concejo Municipal pueda dar trámite, estudio y aprobación de cualquier proyecto de acuerdo.

(...)”

- Acta No. 28 de 2020 de sesión ordinaria del Concejo Municipal de Briceño del 20 de mayo de 2020, en la cual fue aprobado en



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

según do debate el proyecto de Acuerdo No. 008 de 2020 “*Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones*”.

- Certificación suscrita por la Secretaría del Concejo Municipal de Briceño, en la cual, consta que el proyecto 008 de 2020 fue aprobado en primer y segundo debate el 16 y el 20 de mayo de 2020 respectivamente.
- Certificación de la Personería Municipal de Briceño que da cuenta que el Acuerdo No. 008 de 2020 “*Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones*” fue publicado en la página web de la Alcaldía.
- Sanción por parte de la Alcaldesa municipal, del Acuerdo No. 008 de 20 de mayo 2020.

## 6. CASO CONCRETO

43. En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que el Departamento de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo No. 008 de 20 de mayo de 2020 “*por medio del cual se crea la escuela de formación en danzas folclóricas -“ escuela de Danzas Puripi”- del Municipio de Briceño – Boyaca y se dictan otras disposiciones*”

44. Los cargos propuestos por el apoderado del Departamento de Boyacá en contra de dicho acuerdo pueden concretarse de la siguiente manera:

### **Primer cargo.**

45. Sostuvo que la Ley 489 de 1998 establece claramente las condiciones que las entidades territoriales deben observar en la creación de entidades municipales, en este caso del nivel central como se menciona en el artículo quinto del acto objetado. En consecuencia, se hace determinante para la validez del acuerdo que se cumplan los requisitos incluidos en el ordenamiento ya



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

mencionado.

46. Adicionalmente, señaló que no existe justificación técnica que respalde la mencionada creación de la Escuela de formación.

### **Segundo cargo.**

47. El Municipio de Briceño dispuso en el acuerdo demandado que el instructor de la Escuela hará las veces de director, lo que en suma es un agravio a la Ley 909 de 2004 pues se estaría otorgando la dirección de la institución municipal a un contratista que por definición, no tiene funciones en la planta de personal del municipio.

48. Precisado lo anterior, mediante el Acuerdo No. 008 de 20 de mayo de 2020 "*por medio del cual se crea la escuela de formación en danzas folclóricas -“ escuela de Danzas Puripi”- del Municipio de Briceño – Boyaca y se dictan otras disposiciones*" se consideró lo siguiente:

“(…)

**ACUERDO No. 008**  
**(Mayo 20 de 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZAS FOLCLÓRICAS "ESCUELA DE DANZAS PURIPI" DEL MUNICIPIO DE BRICENO - BOYACÁ\* Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

#### **CONSIDERANDO:**

1. *Que la Constitución Política de Colombia establece dentro de sus principios fundamentales en especial los consagrados en el artículo segundo que son fines esenciales del Estado, entre otros: servir a la comunidad, promover la prosperidad en general y garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa u cultural de la Nación.*
2. *Que en la misma forma el artículo 7 establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana y en el artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*
3. *Que el Artículo 70 señala la obligación de Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura en todas sus manifestaciones y de difundir los valores culturales en todas sus manifestaciones y de difundir los valores culturales de la nación garantizando los medios para hacerlo efectivo.*



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

4. *Que el artículo 71 garantiza la inclusión de la cultura en los planes de desarrollo económico y social y su respectivo fomento, así como la creación de iniciativas y estímulos para las personas e instituciones que desarrollan y fomentan las actividades artísticas y culturales.*
5. *Que en ese mismo sentido el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y Pertenece a la Nación de manera indefectible, por ende, se hace necesario establecer los mecanismos que garanticen la seguridad jurídica de los bienes culturales que existan en el territorio.*
6. *Que teniendo en cuenta que en el Municipio de Briceño – Boyacá se viene desarrollando las escuelas de formación artística y cultural que garantizan el desarrollo, arraigo y el fomento de las tradiciones artísticas de las diferentes generaciones y en especial la escuela de danzas viene desarrollándose por más de 4 años continuos evidenciándose un proceso cultural principalmente con los niños y jóvenes del municipio se hace necesario dotarla de herramientas jurídicas que permitan una gestión administrativa adecuada y garantice la estabilidad en el marco de la normatividad municipal.*
7. *Que la escuela de danzas que se pretende formalizar, propende por un desarrollo cultural integral y personal de los niños que participen en el proceso y buscan el arraigo de las tradiciones no solo en el área urbana sino rural del municipio en diferentes grupos de trabajo y sectores garantizando a sus participantes un desarrollo integral.*
8. *Que teniendo en cuenta la recomendación y lineamientos de la dirección de fomento cultural del Ministerio de Cultura se hace necesaria la existencia de un Acuerdo Municipal que eleve la creación de la escuela de danzas del Municipio como se realizó la de la biblioteca municipal y de la escuela de música.*
9. *Que es fundamental crear una escuela de formación en danzas para fomentar el proceso artístico de la población infantil y juvenil, en donde se impulse la práctica de danzas folclóricas representativas de Colombia y danzas contemporáneas, así como de otras expresiones corporales con el propósito de ampliar y fortalecer la práctica, el conocimiento y el disfrute de las danzas en el municipio como expresión cultural.*
10. *Que es fundamental crear la Escuela de Formación en danzas para fomentar el proceso artístico de la población infantil y juvenil, en donde se impulse la práctica de danzas folclóricas representativas de Colombia y danzas contemporáneas, así como de otras expresiones corporales.*
11. *Que con el propósito de garantizar la equidad de oportunidades educativas y culturales se hace necesario ofrecer alternativas de formación para las nuevas generaciones tanto en el ámbito urbano como rural.*
12. *Que resulta primordial reconocer e integrar las diferentes prácticas y saberes sobre danzas que se han gestado en el municipio, así como expandir el conocimiento hacia las danzas en otros contextos.*
13. *Que el Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia en su numeral nueve (9) faculta a lo Concejos Municipales para dictar las normas necesarias para el control, la prevención y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
14. *Que el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 de las atribuciones de los*



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

Concejos Municipales en su parágrafo dos (2) contempla: “Aquellas funciones normativas del Municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde al alcalde o a los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contrarie la constitución y la ley”

15. Que el presente Acuerdo Municipal está basado en el propósito de ampliar y fortalecer la práctica, el conocimiento y el disfrute de las danzas en el Municipio como expresión cultural.
16. Que es fundamental crear una Escuela de Formación en Danzas para mantener y fortalecer el proceso artístico de la población juvenil y mayores del Municipio, con el propósito de garantizar la equidad de oportunidades educativas y culturales, se hace necesario ofrecer alternativas de formación para las nuevas generaciones tanto en el ámbito urbano como rural de Briceño – Boyacá.

En mérito de lo expuesto, el Honorable Concejo del Municipio de Briceño Boyaca.

### **ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO: CREACIÓN.** Créase la Escuela de Formación de Danzas Folclóricas “ESCUELA DE DANZAS PURIPI” del Municipio de Briceño Boyacá, cuya misión principal es la de desarrollar y fomentar el talento, las aptitudes y las actitudes artísticas en materia de danza de los niños y jóvenes del Municipio de Briceño, mediante procesos de formación continuados que garanticen su formación integral.

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODALIDAD.** La modalidad de la Escuela de Formación en danzas, será de carácter folclórico que se refiere a los ritmos correspondientes a cada región y que contempla bailes tradicionales y culturales colombianos como (...) sin perjuicio de que a futuro pueda desarrollarse en otras ramas.

**ARTÍCULO TERCERO: MISIÓN.** La Escuela de Formación de Danzas del Municipio de Briceño tiene como fin desarrollar y fomentar el talento, las aptitudes y las actitudes artísticas en materia de baile y a su vez generar alternativas en arte y cultura que se conciertan en opciones adecuadas para el aprovechamiento del tiempo libre de los niños y jóvenes, buscando talentos que permitan exponer sus destrezas y habilidades donde se puedan proyectar profesionalmente en artes, expresiones culturales y/o manifestaciones culturales de la localidad.

**ARTÍCULO CUARTO: OBJETIVO DE LA ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZA.** Son objetivos de la escuela de formación en danzas del Municipio de Briceño – Boyacá, los siguientes:

- a) Se pretende, desde el proceso de formación, la creación de grupos infantiles y juveniles, representados en cada área como danzas folclóricas representativas de Colombia y otros que pretendan hacer presencia, así como intercambios culturales a nivel local, nacional e



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

- internacional en diferentes eventos como concursos, festivales etc.
- b) Promover la creación de enlaces interinstitucionales para la promoción de procesos formativos y artísticos en individuos y grupos pertenecientes a la región.
  - c) Generar eventos artísticos y culturales locales como festivales, encuentros y concurso de danzas y otros.
  - d) El programa se presenta con la capacidad de ofrecer continuidad académica, igualmente a los estudiantes egresados de secundaria.
  - e) Rescatar promocionar y fomentar el patrimonio cultural inmaterial de la región con actividades culturales autóctonas proyectadas desde y hacia la población infantil y juvenil a través del fortalecimiento de la memoria cultural.
  - f) Apoyar los programas de infancia y juventud que busquen ofertas alternativas para la ocupación del tiempo libre y actividades similares
  - g) Crear espacios de apreciación cultural y generar mecanismos de enlace para la posible tecnificación y profesionalización de artistas empíricos y autodidactas que perteneciendo al área rural y urbana del Municipio de Briceño desempeñan una labor permanente en el oficio.

**ARTÍCULO QUINTO. NATURALEZA JURIDICA.** La Escuela de Formación en Danzas dependerá de la Administración Municipal y contara con un instructor en la modalidad, con una experiencia y/o estudios de por lo menos dos (2) años de formación en danzas o educación física y afines.

**PARÁGRAFO.** El instructor contratado por el Municipio hará las veces de director de la Escuela de Danzas y se encargará de acuerdo a las actividades contractuales que se le encomienden, que no impliquen la ordenación del gasto, facultad que se reserva el Alcalde Municipal.

**ARTÍCULO SEXTO. FINANCIACIÓN.** Para la financiación de la Escuela de Danzas del Municipio podrán destinarse recursos del Sistema General de Participación, correspondientes al sector cultura o fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla pro cultura, aportes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, municipales, departamentales, nacionales, internacionales, sin perjuicio de otros aportes.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** La escuela de formación de Danzas del Municipio contratará con una sede apropiada como la casa de la cultura y en condiciones aptas de iluminación y ventilación que garantice la seguridad, salubridad y comodidad necesaria para el correcto desarrollo de su misión.

**ARTÍCULO OCTAVO.** Dentro de los elementos necesarios para el funcionamiento de la Escuela Municipal, se contará con dotación de vestuario e instrumentos adecuados.

El municipio conforme a sus posibilidades presupuestales y a sus acciones de gestión, podrá incrementar el número de dotación necesaria para la operación y funcionamiento de la Escuela.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

**ARTÍCULO NOVENO.** *Autorícese al Alcalde Municipal para que promocióne y gestione consecución de recursos y ayudas de entidades gubernamentales y no gubernamentales o su posible creación de una (ONG) integrada por los padres de familia de los estudiantes inscritos en la Escuela de Formación de Danzas del Municipio que servirá de apoyo en el desarrollo en el oobejo de la escuela de Formación de Danzas y en la Conservación de recursos ante organismos estatales y no estatales con la finalidad de lograr su crecimiento y fortalecimiento como institución y pueda convertirse en motivo de exaltación para nuestra municipalidad.*

**ARTÍCULO DÉCIMO. VIGENCIA.** *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación”*

49. Teniendo en cuenta el contenido del Acuerdo demandado procede la Sala a abordar cada uno de los cargos propuestos por el Departamento de Boyacá, como a continuación se expone:

#### **Primer cargo.**

50. En primer lugar dirá la Sala que, tal como se estableció en precedencia el artículo 313 de la Constitución Política, el cual consagra las funciones de los Concejos Municipales, prevé en su numeral 10 adicionalmente a las competencias allí contempladas: *"Las demás que la Constitución y la ley le asignen"*, Así, en cumplimiento de dicha disposición, 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"*.

51. 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."*

52. Dentro de todo el conjunto funciones a las que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, es claro que les compete 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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

constitución y la ley sin requerir autorización alguna.

53. Sin embargo, por disposición expresa del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, tratándose de acuerdos relacionado con las materias previstas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 constitucional, solo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde, es 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.

54. 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.

55. En efecto, de las pruebas allegada al plenario, se advierte que el Concejo municipal de Briceño aprobó el Acuerdo 008 de 20 de mayo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZAS FOLCLÓRICAS "ESCUELA DE DANZAS PURIPI" DEL MUNICIPIO DE BRICENO - BOYACÁ\* Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* proyecto que según da cuenta el informe del ponente para primer debate, efectivamente fue presentado por la alcaldesa del citado municipio 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.

56. 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, los cuales, en su sentir, brillan por su ausencia.

57. Al respecto, es preciso recordar que la disposición en comento prevé que la ley, (en este caso el Acuerdo), que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

58. Aclarando, además, que la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

59. En este punto, es importante aclarar que la *ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZAS FOLCLÓRICAS "ESCUELA DE DANZAS PURIPI" DEL MUNICIPIO DE BRICENO – BOYACÁ*, creada a través del acuerdo demandado, 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**. Así las cosas, el acto que dispuso la creación de la citada escuela de formación debe contener los requisitos previstos en la referida norma.

60. En ese sentido, de la literalidad del Acuerdo No. 008 del 20 de mayo de 2020, de cara a la citada norma se tiene, lo siguiente:

Artículo 50 Ley 489 de 1998	Acuerdo 008 de 2020
objetivos	<b>ARTÍCULO CUARTO: OBJETIVO DE LA ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZA.</b> Son objetivos de la escuela de formación en danzas del Municipio de Briceño – Boyacá, los siguientes:  a) Se pretende, desde el proceso de formación, la creación de grupos infantiles y juveniles, representados en cada área como danzas folclóricas representativas de Colombia y otros que pretendan hacer presencia, así como intercambios culturales a nivel local, nacional e internacional en diferentes eventos como concursos, festivales etc. b) Promover la creación de enlaces interinstitucionales



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Briceño  
 Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

	<p>para la promoción de procesos formativos y artísticos en individuos y grupos pertenecientes a la región.</p> <p>c) Generar eventos artísticos y culturales locales como festivales, encuentros y concurso de danzas y otros.</p> <p>d) El programa se presenta con la capacidad de ofrecer continuidad académica, igualmente a los estudiantes egresados de secundaria.</p> <p>e) Rescatar promocionar y fomentar el patrimonio cultural inmaterial de la región con actividades culturales autóctonas proyectadas desde y hacia la población infantil y juvenil a través del fortalecimiento de la memoria cultural.</p> <p>f) Apoyar los programas de infancia y juventud que busquen ofertas alternativas para la ocupación del tiempo libre y actividades similares</p> <p>g) Crear espacios de apreciación cultural y generar mecanismos de enlace para la posible tecnificación y profesionalización de artistas empíricos y autodidactas que perteneciendo al área rural y urbana del Municipio de Briceño desempeñan una labor permanente en el oficio.</p>
<p>estructura orgánica que comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La denominación.</li> <li>2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.</li> <li>3. La sede.</li> <li>4. La integración de su patrimonio.</li> <li>5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y</li> <li>6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.</li> </ol>	<p><b>1. Denominación:</b> “ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZAS FOLCLÓRICAS "ESCUELA DE DANZAS PURIPI" DEL MUNICIPIO DE BRICENO – BOYACÁ”</p> <p><b>2. naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico:</b>  <b>ARTÍCULO QUINTO. NATURALEZA JURIDICA.</b> La Escuela de Formación en Danzas dependerá de la Administración Municipal.</p> <p><b>3 la sede:</b> <b>ARTÍCULO SÉPTIMO.</b> La escuela de formación de Danzas del Municipio contratará con una sede apropiada como la casa de la cultura y en condiciones aptas de iluminación y ventilación que garantice la seguridad, salubridad y comodidad necesaria para el correcto desarrollo de su misión.</p> <p><b>4. La integración de su patrimonio<sup>18</sup> y soporte presupuestal.</b> <b>ARTÍCULO SEXTO. FINANCIACIÓN.</b> Para la financiación de la Escuela de Danzas del Municipio podrán destinarse recursos del Sistema General de Participación, correspondientes al sector cultura o fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla pro cultura, aportes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, municipales, departamentales, nacionales, internacionales, sin perjuicio de otros aportes</p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO.</b> Dentro de los elementos necesarios para el funcionamiento de la Escuela Municipal, se contará con dotación de vestuario e instrumentos adecuados.</p> <p>El municipio conforme a sus posibilidades presupuestales y a sus acciones de gestión, podrá incrementar el número de dotación necesaria para la operación y funcionamiento de la Escuela.</p>

<sup>18</sup><https://dle.rae.es/patrimonio?m=formm>

**patrimonio.**

Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

	<p>5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares:</p> <p>6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.</p>
--	---

61. Del cuadro anterior, es posible concluir que el Acuerdo 008 de 20 de mayo de 2020, frente de los requisitos referentes a la denominación, los objetivos, la sede y la integración de su patrimonio, se encuentran plenamente descritos en este, pues como ya se estableció, la entidad se denomina “ESCUELA DE FORMACIÓN EN DANZAS FOLCLÓRICAS "ESCUELA DE DANZAS PURIPI" DEL MUNICIPIO DE BRICEÑO – BOYACÁ” y cuenta con 7 objetivos específicos señalados de forma expresa en el citado acuerdo.

62. Aunado a lo anterior, según se indica en el acto demandado dicha escuela de formación funcionaría en una sede apropiada como la casa de la cultura y respecto de la integración de su patrimonio, el acuerdo acusado es claro en señalar que estaría conformado por recursos del Sistema General de Participación, correspondientes al sector cultura o fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla pro cultura, aportes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, municipales, departamentales, nacionales, internacionales, sin perjuicio de otros aportes. Además, establece que contará con la dotación de vestuario e instrumentos adecuados para su funcionamiento.

63. Ahora bien, en punto a *la naturaleza jurídica* observa la Sala que el acuerdo establece que “*La Escuela de Formación en Danzas dependerá de la Administración Municipal*”, apreciación que de conformidad con el inciso cuarto del artículo 39 de la Ley 489 de 1998<sup>19</sup>, permite concluir que se trata de una entidad que depende del sector central del municipio de Briceño.

64. No obstante lo anterior, no se observa en el Acuerdo objeto de

<sup>19</sup> Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. **Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.**



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

estudio que se hubiera determinado específicamente la naturaleza jurídica ni el régimen jurídico de la entidad por parte del Concejo Municipal, lo cual resulta de vital importancia toda vez que, tal como lo ha considerado la Corte Constitucional<sup>20</sup> la función de determinar la estructura de la administración municipal, no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y **la vinculación con otros organismos para fines del control, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras.**

65. Es así, como el legislador ha desarrollado el concepto de estructura orgánica partiendo del supuesto de que el mismo incluye la definición de los elementos del órgano, es decir, lo relacionado básicamente con su naturaleza jurídica y el régimen jurídico, patrimonial y de personal.

66. En efecto, la importancia de determinar la naturaleza jurídica y el régimen jurídico de las entidades que se pretenden crear, radica en determinar hasta qué punto la denominación como uno u otro tipo de entidad implica la atribución de una serie de consecuencias, tales como –régimen de servidores, controles a los que se encuentran sometidos, jurisdicción y juez de conocimiento, inciden en el mundo jurídico.

67. Al respecto, la doctrina especializada considera que una determinada denominación debe tener algunas implicaciones, porque las clasificaciones deben tener alguna utilidad o producir algún efecto: así llamarse entidad pública o entidad privada debe tener algunas incidencias en su régimen, por ello, la relación entre régimen jurídico y naturaleza jurídica de una entidad no son tan distantes, pese a que la tendencia del derecho administrativo

---

<sup>20</sup> Sentencia C-580/13



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

colombiano es diferente.<sup>21</sup>

68. En las anteriores condiciones, es claro que, en el acto de creación de una entidad, es indispensable determinar en forma expresa y clara la naturaleza jurídica, relacionada con el origen y órgano de creación y su régimen jurídico, que se refiere a las normas que guiarán el desarrollo de su actividad, que constituirán el marco normativo al que se encontrará sometida, aspectos que, pese a resultar sustanciales y necesarios en el acto de creación de una entidad no se advierten en el Acuerdo No. 008 de 20 de mayo de 2020.

69. En el mismo sentido, tampoco se aprecia en el Acuerdo en mención el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, ni, si se trata de una entidad adscrita o vinculada, conceptos que según la Corte Constitucional hacen referencia al grado de autonomía de que gozan las entidades en tanto “la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.” (sentencia C-666 de 2000), razón por la cual, igual que los anteriores presupuestos, al disponerse la creación de un órgano o entidad administrativa son esenciales para establecer en un determinado momento algún tipo de responsabilidad y consecuente régimen teniendo en cuenta su grado de independencia frente a la entidad a la que se encontraría adscrita o vinculada, sin embargo, también se echan de menos por la Sala en el acuerdo demandado.

70. Así las cosas, si bien es cierto el Concejo Municipal de Briceño contaba con la competencia constitucional y legal para, a iniciativa de la alcaldesa, crear la Escuela de Formación en Danzas Folclóricas “Escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá”, también lo es que, en el Acuerdo 008 de 20 de mayo de 2020, por el cual fue creada, no se previeron todos los requisitos consagrados en el artículo 50 de la Ley 489 de 1994 los cuales, se reitera son indispensables en el acto que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa y en esas condiciones habrá que declararse la invalidez del acuerdo mencionado.

---

<sup>21</sup> Entrevista con Alberto Montaña Plata, Profesor investigador del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Santa Fe de Bogotá, 19 de noviembre de 2009.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

## Segundo cargo.

71. Finalmente, en cuanto al segundo cargo, considera la Sala que no tiene vocación de prosperidad, en tanto de la literalidad del Acuerdo 008 de 20 de mayo de 2020, no se evidencia que se esté modificando la planta de personal del municipio como lo pretende hacer ver el apoderado del Departamento de Boyacá, máxime si se tiene en cuenta que por la redacción del artículo segundo del Acuerdo referido, se infiere que la designación del instructor sería a través de una relación contractual que en nada incide con la planta de personal del municipio y que por demás está permitida por la ley siempre y cuando se den los presupuestos para el efecto<sup>22</sup>.

72. Sin embargo se reitera que, dada la prosperidad de primer cargo, se impone para la Sala declarar la invalidez del Acuerdo demandado.

73. Por lo anterior, la Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 008 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones”* de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

## II. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del Acuerdo No. 008 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se crea una escuela de formación en Danzas Folclóricas “escuela de Danzas Puripi” del Municipio de Briceño – Boyacá y se dictan otras disposiciones”* de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

<sup>22</sup> Artículo 32 de la Ley 80 de 1993

**“30. Contrato de Prestación de Servicios.**

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Briceño  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01969-00  
**Validez de Acuerdo**

**SEGUNDO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, a la alcaldesa municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Briceño.

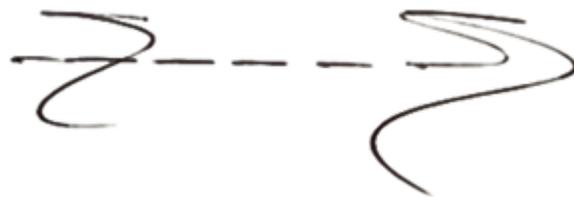
**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

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

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado