**REPUBLICA DE COLOMBIA**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

**SALA DE DECISION No. 6**

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

Tunja, 29 de julio de 2021

Referencia: **VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

Demandante: **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

Demandado: **MUNICIPIO DE MOTAVITA**

          Radicación: **150012333000 2021- 00257- 00**

## LA ACCION

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a dictar sentencia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Motavita- Boyacá.

## ANTECEDENTES

1. **Pretensiones**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 expedido por el Concejo de Motavita, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”.*

Así mismo, que por esta Corporación se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de violación.

**2. Supuestos de hecho**

Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son en resumen los que a continuación se relacionan:

Que el Concejo Municipal de Motavita expidió el Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”.*

Que el Acuerdo mencionado fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento.

Que una vez el demandante realizó la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, observó que el Acuerdo objeto de la demanda es contrario a la Ley y a la Constitución.

**3. Normas violadas y concepto de violación**

Invoca como tales:

**De orden Constitucional:** Los artículos 6, 121, 313, 315, 158, 169, 238 y 345

**De orden legal:** Artículo 107 del Decreto 1333 de 1986, y artículo 72 de la ley 136de 1994.

Para explicar el concepto de violación de la normatividad invocada, el actor indicó que el Concejo Municipal de Motavita está actuando en contravía del principio Constitucional y Legal de unidad de materia, debido a que no existe relación alguna entre el título y el ARTICULO PRIMERO del Acuerdo 01 del 6 de febrero de 2021, porque en su título indica “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PUBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACA”., y en su ARTÍCULO PRIMERO prevé: MODIFICAR el ARTICULO CUARTO del Acuerdo 09 del 10 de diciembre de 2009, proferido por el Concejo Municipal de Motavita Boyacá, *“por medio del cual se estableció la composición de la Junta Directiva del establecimiento público del Nivel Territorial- Centro de Bienestar del Adulto Mayor del municipio de Motavita”.*

Adicionalmente, señaló el actor que el Acuerdo acusado resulta ilegal e inconstitucional, en tanto, pretende la modificación de los Estatutos del ESTABLECIMIENTO PUBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACA”, desconociendo que la competencia para el efecto radica de manera exclusiva en el Junta Directiva de ese Centro Vida, conforme lo establece el numeral 14 del artículo 20 de los estatutos, al señalar que son funciones de la Junta Directiva: “ESTUDIAR, APROBAR Y REFORMAR ESTATUTOS, cuando lo considere conveniente, requiriendo para ello el voto favorable de las 2/3 partes de sus Miembros.

Aclara que el “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACA” fue creado Mediante Acuerdo 020 del 20 de diciembre de 1999, modificado por el Acuerdo 09 de 2009. Este último en su Artículo Tercero, ratifica que el “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACA” será gobernado por la Junta Directiva, y precisa que la competencia del Concejo Municipal de Motavita, radica de acuerdo con la ley, es en crear los CENTROS VIDA, como establecimientos de Comercio, acorde con los requisitos por ella establecidos, para la atención del adulto Mayor.

Por último, señaló que el Acuerdo acusado rompe la unidad de materia, toda vez que el Concejo Municipal de Motavita, por un lado, pretende modificar los Estatutos del Centro Vida del Municipio y, por otro lado, modificar un Acuerdo de creación, al modificar o reformar la Junta Directiva del Establecimiento Comercial, desconociendo que el procedimiento ya se encuentra establecido en los Estatutos y según esta norma, reformarla, es competencia de la misma Junta Directiva.

**4. Contestación de la demanda**

- La apoderada del Municipio de Motavita emitió respuesta en el sentido de precisar que tanto en la exposición de motivos que dio origen a la aprobación del Acuerdo No. 001 de 2021, como en el considerando No. 7 del mismo, se indico que se pretendía la modificación de la conformación de la junta directiva del establecimiento público del nivel municipal denominado “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” del Municipio de Motavita, debido a que con ocasión de la reforma de la planta de personal que se realizó en la Alcaldía, se hacía necesario incluir dentro de la junta directiva el empleo del nivel directivo- Secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, funcionario que tiene a su cargo diseñar e impulsar los planes, programas y proyectos que beneficien a los adultos mayores, aclarando que no se presenta la ruptura del principio de unidad de materia teniendo en cuenta que lo aprobado encuentra una conexión proporcional y razonable con lo debatido y lo descrito en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo presentado.

Aclaro que mediante Acuerdo No. 020 de *1999 “por medio del cual se crea el Centro de Vida Casa de Bienestar del anciano de Motavita*” se determinó la composición de la junta directiva, la que fue modificada con la expedición del Acuerdo No. 009 de 2009, en el que se autorizó establecer los estatutos internos dentro de los 30 días contados a partir de su sanción.

Finalmente, concluyó que, comoquiera que el artículo 76 de la Ley 489 de 1998 establece que una de las funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos es la de proponer al gobierno las modificaciones a la estructura orgánica, se ha de colegir que por disposición legal dichas entidades descentralizadas NO tienen la competencia para reformar su propia estructura orgánica, sino que deben proponerlo al gobierno (alcalde municipal) para que este a su vez presente la iniciativa ante el Concejo municipal a través del proyecto de acuerdo, de conformidad con el numeral 6° del artículo 313 de la C.N., precisando que ello es así, teniendo en cuenta que no es conveniente que los mismos miembros de la junta dispongan su propia asignación, razones por las que solicita que se declare la validez del Acuerdo No. 001 de 06 de febrero de 2021.

- Por su parte, el agente del **MINISTERIO PÚBLICO** emitió concepto en el sentido de señalar que el Acuerdo acusado resulta congruente con su parte motiva al hablar de la modificación a la composición de la Junta Directiva del centro vida casa de bienestar del anciano del municipio de Motavita “Nuestra señora de las aguas”, lo que en ultimas modifica los estatutos del citado establecimiento público, tal como lo menciona su titulación.

Adicionalmente, adujo que en la demanda se indicó que en el Acuerdo demandado se modificaron los estatutos del establecimiento público “Centro de Vida”, cuando realmente se está haciendo mención en su articulado a un Centro de Bienestar del anciano creado así mediante Acuerdo 20 de 1999, y que, teniendo en cuenta que el artículo 22 del Decreto 2011 de 1976 establece que “***las instituciones para ancianos deben modificar sus estatutos****”,* se debe concluir *que* la competencia para modificar los estatutos de un Centro de Bienestar del anciano es de la propia entidad y no del Concejo Municipal, como se efectuó en el Acuerdo demandado, por lo que considera que el mismo está viciado de nulidad por falta de competencia.

1. **ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda fue admitida por auto de 16 de abril de 2021, y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A. y en el D. L. 1333 de 1986. Dentro del término de fijación en lista el Municipio demandado emitió respuesta, posteriormente se abrió a pruebas el proceso por auto de 11 de junio de 2021, y una vez vencida la etapa probatoria, corresponde ahora dictar sentencia.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**1. El Problema Jurídico.**

La sala abordará el estudio de dos problemas, que son la respuesta a los siguientes interrogantes:

**¿Se** atenta contra el principio de unidad de materia por el hecho de que en el artículo 1° del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”, ¿el Concejo Municipal de Motavita haya modificado la composición de la Junta Directiva del establecimiento público territorial Centro de Bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita?*

**¿Es** procedente que el Concejo Municipal de Motavita mediante Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 haya modificado los estatutos del ESTABLECIMIENTO PUBLICO “¿CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” ¿DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACA?

1. **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**2.1. El principio de unidad de materia y sus implicaciones.**

El principio de unidad de materia representa una exigencia básica para el trámite y aprobación de normas por parte de las corporaciones de elección popular.

Tratándose de las leyes, el artículo 158 de la Carta establece que todo proyecto debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

En el ámbito territorial, el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 (Código de Régimen Municipal) consagra el principio de unidad de materia en similares términos:

*“****UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella****. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.*

*Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.” (Negrillas fuera del texto)*

Sobre la noción de unidad de materia, la jurisprudencia ha sostenido que tal principio permite que en una misma regulación estén comprendidos varios asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática[[1]](#footnote-1). Ello quiere significar que las disposiciones plasmadas en un texto normativo deben guardar relación directa con el tema y la materia dominante señalada en dicho texto. Sobre el sentido y alcance de esta exigencia la Corte Constitucional ha señalado:

*“(…) el principio de unidad de materia no es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice en forma transparente, al tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios,* ***sin que puedan aparecer de manera sorpresiva e inconsulta temas que no guardan ningún tipo de relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso.***

*Sobre el particular ha señalado esta Corporación la importancia de determinar el núcleo temático de la ley objeto de análisis y la conexidad de éste con las disposiciones atacadas[[2]](#footnote-2) para establecer si existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma.*

*(…)*

*Ahora bien, es importante resaltar que, en aras de no obstaculizar el trabajo legislativo, el principio de la unidad de materia no puede distraer su objetivo, esto es, sobrepasar su finalidad pues, ‘****Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles*** *si integran el cuerpo de la ley”[[3]](#footnote-3) . En consecuencia, el término ‘materia’ debe interpretarse desde una perspectiva ‘amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley[[4]](#footnote-4) .”[[5]](#footnote-5)* (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

La misma Corporación en sentencia C- 460 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra, precisó que cuando la acusación contra una disposición se apoya en el cargo de falta de unidad de materia, dicha imputación debe reunir los siguientes requisitos mínimos: “**a)** el de la materia que es objeto de la ley que demanda, **b)** el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y **c)** el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior”.

En ese sentido “el vínculo o relación puede darse en función de (…) **(i)** el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -**conexión temática**-; **(ii)** las causas que motivan su expedición -**conexión causal**-; **(iii)** las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley - **conexión teleológica**-; **(iv)** las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -**conexidad metodológica**-; **(v)** los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -**conexión sistemática**-” [[6]](#footnote-6).

Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define *“el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada”*[[7]](#footnote-7) procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos. Este juicio, ha insistido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no puede ser extremadamente rígido pues se afectaría gravemente el principio democrático[[8]](#footnote-8) . De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas “*resulten ajenas a la materia regulada”*[[9]](#footnote-9).

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar, si procede declarar la invalidez del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 expedido por el Concejo de Motavita, por presuntamente vulnerar el principio de unidad de materia, como quiera que el Departamento considera que existe una falta de conexidad entre la titulación del acuerdo, y lo dispuesto en el artículo 1º del mismo, en tanto que en el título se establece que por medio de dicho acuerdo se *“****MODIFICAN LOS ESTATUTOS*** *DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”,* y en el artículo primero se **modifica la composición de la Junta Directiva** del establecimiento público del Nivel Territorial- Centro de Bienestar del Adulto Mayor del municipio de Motavita”.

A efectos de resolver el referido cargo, observa la Sala que en la parte considerativa del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021, se dejó establecido lo siguiente:

*“(……)*

1. *Que el centro de bienestar del anciano del municipio de Motavita, Boyacá se creó como establecimiento público del nivel territorial, mediante Acuerdo No. 020 de 10 de diciembre de 1999 expedido por parte del Concejo municipal de Motavita.*
2. *Que por medio de Acuerdo No. 009 de 10 de diciembre de 2009, el Concejo municipal de Motavita modificó el Acuerdo de creación, y a su vez, la composición de la junta directiva de dicho establecimiento público, el cual quedó así: (i) Sacerdote de la localidad o su delegado, (ii) Secretario de Planeación municipal, (iii) alcalde municipal o su delegado, (iv) Gerente de la E.S.E. centro de salud de la localidad, y (v) tres (03) miembros de la comunidad que deberán ser elegidos al interior de las organizaciones sociales, agremiaciones económicas y/o ONG con presencia en la localidad las cuales deben estar legamente reconocidas.*
3. *Que la alcaldesa de Motavita, mediante Decreto No. 072 de 14 de agosto de 2020, en ejercicio de las facultades debidamente otorgadas por el Concejo municipal (Acuerdo No. 004 de 17 de febrero de 2020), adoptó la nueva estructura orgánica de la Alcaldía municipal de Motavita, creando nuevas dependencias, dentro de las cuales se encuentra la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, la cual tiene a cargo diseñar e implementar programas de apoyo integral a la población vulnerable o de grupos de especial atención como adultos mayores, entre otras funciones.*
4. *Que en virtud de lo anterior, resulta necesario incluir dentro de la junta directiva del establecimiento público Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita, el cargo de secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, con el fin de promover desde la administración central del municipio el direccionamiento de programas y políticas dirigidos a garantizar la efectiva prestación de servicios a favor de los adultos mayores que asiste a dicha entidad de derecho público.*

*En mérito de lo expuesto, el Concejo municipal de Motavita*

***ACUERDA***

***ARTÍCULO PRIMERO:*** *MODIFICAR el ARTÍCULO CUARTO del Acuerdo No. 009 de 10 de diciembre de 2009 proferido por el Concejo municipal de Motavita, Boyacá por medio del cual se estableció la composición de la junta directiva del establecimiento público del nivel territorial Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita, el cual quedará así:*

*“****ARTÍCULO CUARTO:*** *La junta directiva CENTRO DE VIDA CASA BIENESTAR DEL ANCIANO DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA “Nuestra señora de la Aguas” estará conformada por las siguientes dignidades quienes podrán a su vez delegar su representación en la misma, así: (i) Sacerdote de la localidad o su delegado, (ii) alcalde municipal o su delegado, (iii) Secretario de Despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, (iv) Jefe de la oficina Asesora de Planeación, (v) Gerente de la E.S.E. centro de salud de la localidad, y (vi) tres (03) miembros de la comunidad que deberán ser elegidos al interior de las organizaciones sociales, agremiaciones económicas y/o ONG con presencia en la localidad las cuales deben estar legamente reconocidas.”*

*(……)*

De la simple lectura de los considerandos del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021, es evidente que hay ***conexidad temática***, debido a que, tanto en el título del acuerdo, como en su artículo primero, se está regulando el tema relacionado con el funcionamiento del establecimiento público del nivel territorial *“Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita”*. Igualmente, existe ***conexidad causal***, comoquiera, que las causas que motivaron la expedición del acuerdo se refieren a que *“resulta necesario incluir dentro de la junta directiva del establecimiento público Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita, el cargo de* *secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social*”, que fue creado mediante Decreto No. 072 de 14 de agosto de 2020.

Asimismo, existe ***conexidad teleológica***, debido a que la finalidad de la expedición del acuerdo, es la de “*promover desde la administración central del municipio el direccionamiento de programadas y políticas dirigidas a garantizar la efectiva prestación de servicios a favor de los adultos mayores”. Así como* **conexidad metodológica,** en tanto que el objeto de la creación del cargo de *“*secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social”, fue la de hacer parte de la Junta Directiva del “*Centro de bienestar al adulto mayor” a efectos de cumplir la referida finalidad.*

Finalmente, existe ***conexidad sistemática***, debido a que el contenido del acuerdo acusado responde a una racionalidad interna, en la medida en que el artículo primero está modificando el ARTÍCULO CUARTO del Acuerdo No. 009 de 10 de diciembre de 2009 por el cual se estableció la composición de la junta directiva del establecimiento público del nivel territorial Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita, a efectos de incluir en dicha junta directiva, el cargo de secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social.

Así pues, la Sala observa que el contenido del artículo 1º del citado acuerdo guarda relación de conexidad con la materia dominante del aludido Acuerdo – funcionamiento del establecimiento público del nivel territorial *“Centro de bienestar al adulto mayor del municipio de Motavita”,* por consiguiente, el cargo alegado en tal sentido no tiene vocación de prosperar.

**3.2.1. De las competencias para determinar la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en la Constitución y en la ley**

A 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, los cuales requieren de la iniciativa del gobierno nacional, del gobernador y del alcalde.

El artículo 313 de la Constitución Política estableció tal competencia en los Concejos Municipales de la siguiente manera:

*"****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.***

*7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

*8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*

*9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

*10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.* (Resaltado de la Sala)

Significa entonces que la Constitución, en cuanto a la estructura de la administración territorial, establece un conjunto de competencias, ejercidas por los concejos municipales, y dentro de ellas se comprenden

***“Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias”; así como “crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos”.***

El desarrollo legal de las competencias constitucionales que se han dejado enunciadas, se encuentra de manera general en la Ley 489 de 1998, los artículos 1° y 2° que 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..."*.

En cuanto a la estructura y organización de la administración pública, el capítulo XI de la Ley 489 de 1998, habla sobre la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades, y particularmente, el artículo 49 establece:

*"****ARTICULO 49. CREACION 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.*

***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".*

Por su parte, el artículo 50 *ibidem*, señala:

*"****ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION.******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.*

*PARÁGRAFO. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.”*

**3.2.2. competencia del Concejo Municipal para la modificación de los Estatutos del Centro de Bienestar del Anciano de Motavita.**

En el sub lite, el Departamento de Boyacá asegura que el Acuerdo acusado es ilegal, debido a que la competencia para modificar los estatutos del Centro Vida radica de manera exclusiva en el Junta Directiva de dicha entidad, y no en el Concejo.

Sea lo primero precisar que los “centros vida” son distintos a los “centros de bienestar del anciano” y que la normatividad de uno no se puede confundir con la de los otros, a pesar de que el objeto de las dos instituciones es permitir al Estado desarrollar la obligación constitucional de la protección a la vejez consagrada en el artículo 46 Superior.

Los Centros de Bienestar del Anciano fueron creados a partir del Decreto 2011 de 1976. En el artículo 12 de dicha normatividad se señala que son cuatro las prioridades de aquellas instituciones, la de ofrecer albergue, vestuario, alimentación y recreación, así:

*“****ARTÍCULO 12.*** *El Gobierno, por medio de los centros de bienestar del anciano o de otras instituciones afines de ayuda y protección, tanto en los aspectos económicos-financieros como médicos-científicos, prestará los siguientes servicios:*

*a) El de albergue, con el cual se entiende el alojamiento que reúna los requisitos mínimos de comodidad y ambiente adecuados para el bienestar físico, mental y social del anciano, de acuerdo con las normas arquitectónicas determinadas por el Ministerio de Salud.*

*b) El de vestuario, que comprende la ropa de uso personal, los tendidos de cama, las toallas y los demás elementos de aseo diario, y que serán suministrados por la institución correspondiente.*

*c) El de alimentación, que deberá ser suficiente en cantidad y calidad, de acuerdo con normas dietéticas que establezca el Ministerio de Salud.*

*d) El de recreación, para el cual los centros de bienestar dispondrán de locales, zonas verdes e implementos necesarios”.*

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1276 de 2009 asigna a los Centros Vida las siguientes obligaciones en relación con el cuidado de la vejez: alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento en salud, capacitación en actividades productivas, deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas, encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales, promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los adultos mayores, uso de Internet, auxilio exequial mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial. La norma dispone:

“***Artículo 11.*** *Modificase el artículo 6° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así. Servicios mínimos que ofrecerá el Centro Vida. Sin perjuicio de que la entidad pueda mejorar esta canasta mínima de servicios, los Centros Vida ofrecerán al adulto mayor los siguientes:*

*1). Alimentación que asegure la ingesta necesaria, a nivel proteico-calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición.*

*2). Orientación Psicosocial. Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.*

*3). Atención Primaria en Salud. La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable, de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.*

*4). Aseguramiento en Salud. Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos prioritarios que define la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.*

*5). Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.*

*6). Deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas.*

*7). Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales.*

*8). Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.*

*9) Promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.*

*10). Uso de Internet, con el apoyo de los servicios que ofrece Compartel, como organismo de la conectividad nacional.*

*11). Auxilio Exequial mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial”.*

Como se evidencia de la citada normatividad, los Centros de Vida ofrecen una amplia gama de servicios; mientras que el servicio diferente prestado por los Centros de Bienestar del Anciano es el de alojamiento.

En el sub judice, el Departamento de Boyacá asegura que el Acuerdo demandado es un centro vida, cuando realmente se está haciendo mención en su articulado a un Centro de Bienestar del anciano creado así por Acuerdo 20 de 1999.

En lo que respecta a los estatutos de los Centros de Bienestar al Anciano, el citado Decreto 2011 de 1976 establece:

“*Artículo 22. Todas* ***las instituciones para ancianos deben modificar sus estatutos*** *para armonizarlos con las finalidades de la Ley 29 de 1975 y de este Decreto.*

*El Ministerio de Salud hará un modelo de estatutos sobre la materia para que en lo pertinente oriente los de las instituciones a que se refiere este Decreto*”.

Según se cita en la parte motiva del Acuerdo demandado, el Centro de Bienestar del Anciano del municipio de Motavita, se creó por el Concejo Municipal mediante Acuerdo No. 020 de 10 de diciembre de 1999, como un establecimiento público del nivel territorial, el que fue modificado por medio de Acuerdo No. 009 de 10 de diciembre de 2009, disponiendo en su *artículo tercero* que el “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, será gobernado por la Junta Directiva, y estableciendo en su *artículo cuarto*, la conformación de la Junta Directa, esto es, sus órganos de dirección y administración, conforme lo establece el numeral 5° del artículo 50 de la Ley de la Ley 489 de 1998.

Ahora, teniendo en cuenta que la alcaldesa de Motavita, en ejercicio de las facultades debidamente otorgadas por el Concejo municipal (Acuerdo No. 004 de 17 de febrero de 2020), mediante Decreto No. 072 de 14 de agosto de 2020 adoptó la nueva estructura orgánica de la Alcaldía municipal de Motavita, creando nuevas dependencias, entre ellas, la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, la que de acuerdo con las funciones establecidas tiene a su cargo “*diseñar e implementar programas de apoyo integral a la población vulnerable o de grupos de especial atención como adultos mayores”*, al ser competencia del Concejo Municipal “**Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias”,** así como **determinar los órganos superiores de dirección y administración de los establecimientos públicos”,** lo que dejo establecido en el artículo 4°del Acuerdo No. 009 de 10 de diciembre de 2009 al determinar la conformación de la Junta Directiva de la Casa de Bienestar del Anciano del Municipio de Motavita, lo procedente es que sea el Concejo, a través de un nuevo acuerdo, el que modifique la integración de dicha junta a efectos de incluir dentro de la conformación la misma a la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, en atención a las funciones establecidas a esta dependencia, y “con el fin de promover *el direccionamiento de programas y políticas dirigidos a garantizar la efectiva prestación de servicios a favor de los adultos mayores que asiste a dicha entidad de derecho público”,* tal como se dejó establecido en la parte considerativa del acuerdo acusado.

Precisa la Sala que si bien es cierto que**la competencia** para crear y modificar los estatutos del Centro de Bienestar al anciano, es de la propia entidad, tal como lo establece el artículo 22 del Decreto 2011 de 1976, lo cierto es que en el acuerdo acusado no se están modificando los estatutos, sino modificando la conformación de la junta directiva del Centro de Bienestar al anciano, que como otrora se mencionó, es competencia del Concejo Municipal, sin que por el hecho de haberse titulado el acuerdo *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”,* se tenga por vulnerado el principio de unidad de materia, pues como se dijo en líneas precedentes, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido en que al valor el rompimiento de dicho principio no se puede ser extremadamente rígido pues se afectaría gravemente el principio democrático[[10]](#footnote-10) . De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas “*resulten ajenas a la materia regulada”*[[11]](#footnote-11), lo que no ocurre con el acuerdo acusado.

En consecuencia, de acuerdo con las razones expuestas, se declarará la validez del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 expedido por el Concejo de Motavita, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”.,*

**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: SE DECLARA** **LA VALIDEZ** del Acuerdo No. 01 de 06 de febrero de 2021 expedido por el Concejo de Motavita, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO “CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO” DEL MUNICIPIO DE MOTAVITA, BOYACÁ”,* por las razones expuestas en esta providencia.

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

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**Los Magistrados,**

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**(Ausenten con Permiso)**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

1. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-025 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia C-501 de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia C-025 de 1993, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C- 523 de 1995, MP. Vladimiro Naranjo Mesa [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia C-565/97 MP. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia C-896 de 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia C-832 de 2006 [↑](#footnote-ref-7)
8. Desde sus primeras providencias así lo dejó sentado este Tribunal. En efecto, en la sentencia C-025 de 1993 indicó: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.” En ese mismo sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-714 de 2008 y C-490 de 2011 [↑](#footnote-ref-8)
9. 0 Sentencia C-501 de 2001. En esa ocasión advirtió también este Tribunal: “La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.” En igual dirección se encuentran las sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015 y C-147 de 2015 [↑](#footnote-ref-9)
10. Desde sus primeras providencias así lo dejó sentado este Tribunal. En efecto, en la sentencia C-025 de 1993 indicó: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.” En ese mismo sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-714 de 2008 y C-490 de 2011 [↑](#footnote-ref-10)
11. 0 Sentencia C-501 de 2001. En esa ocasión advirtió también este Tribunal: “La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.” En igual dirección se encuentran las sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015 y C-147 de 2015 [↑](#footnote-ref-11)