**CREACIÓN DE ENTES PÚBLICOS / Requisitos del acto.**

El acto de creación de un nuevo ente público debe determinar sus objetivos y su estructura orgánica y, además, también es imperativo que se establezca cuál será su «soporte presupuestal»; señalándose también su denominación, su sede, qué recursos integrarán su patrimonio, cuáles serían sus órganos de dirección y administración y, en particular, es esencial que se establezca su «naturaleza jurídica».

**CREACIÓN DE ENTES PÚBLICOS / Definición de su naturaleza jurídica.**

Con respecto a la importancia de definir la naturaleza jurídica de las entidades públicas que se creen a nivel territorial, este Tribunal ha dicho que es indispensable determinar, en forma expresa y clara, su naturaleza jurídica ―relacionada con el origen y órgano de creación y su régimen jurídico―, ya que estas normas son las que guiarán el desarrollo de su actividad y, además, constituirán el marco normativo al que se encontrará sometida la nueva entidad ―aspectos que resultan sustanciales y necesarios―.

**MODIFICACIONES A LAS PLANTAS DE PERSONAL / Necesidad de soportarse en un estudio técnico**

De acuerdo con lo expuesto, se concluye lo siguiente: 1. La autoridad competente para adelantar un proceso de modificación de la planta de personal de la administración central municipal, es el alcalde. 2. Para llevar a cabo dicho proceso de modificación es necesario que exista la debida justificación técnica, motivada en una o varias de las causales contempladas en el artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015, y seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.12.3 del mismo Decreto. 3. Asimismo, a nivel territorial, el estudio técnico y los actos administrativos que de él se deriven, no requieren de aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, debido a que autorización solo es necesaria para las modificaciones «a las plantas de empleos de (…) los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional». No obstante, sí resulta imperativo que los entes territoriales se funden en las necesidades del servicio y se basen «en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren», los cuales deberán cumplir con los parámetros expuestos en acápites anteriores.

**CREACIÓN DE ENTES PÚBLICOS / Debe cumplir con los requisitos previstos en la Ley 489 de 1998.**

La Sala encuentra que, si bien el Concejo del municipio de Tasco ostentaba la atribución de determinar la estructura de la administración municipal y, en consecuencia, estaba habilitado jurídicamente para crear un nuevo ente público ―en los términos del numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política―, lo cierto es que al momento de expedirse el acto administrativo objeto de control judicial, la corporación edilicia no tuvo en cuenta los parámetros normados por el legislador en la Ley 489 de 1998. Es preciso recordar que el artículo 50 de la citada Ley 489 de 1998 previó que el acto de creación de un nuevo ente público debe determinar sus objetivos y su estructura orgánica. Además, también resulta imperativo que se establezca cuál será su «soporte presupuestal»; y que se indique su denominación, su sede, qué recursos integrarán su patrimonio, cuáles serían sus órganos de dirección y administración ―además de la forma de integración y designación de sus titulares― y, en particular, que se señale su «naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico». Aunado a lo anterior, sea que se vaya a constituir una entidad descentralizada o un nuevo establecimiento público, es preciso contar con un estudio que justifique dicha iniciativa ―la cual estuvo en cabeza del alcalde―, ya que el artículo 209 de la Constitución Política estableció que la función administrativa está «al servicio de los intereses generales» y, en consecuencia, debe desarrollarse «con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad»; elementos que debían consignarse de forma plausible en el acto demandado, en la medida que la nueva entidad no podría desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en su acto de creación ―estándole vedado, además, «destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos»―. Sin perjuicio de lo anterior, al revisar el Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, es patente para este Tribunal que el Concejo del municipio de Tasco omitió desarrollar en detalle todo lo anterior. En efecto, a pesar de que en el artículo 1 del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021 se indicó cuál sería la denominación del nuevo ente y se fijó cuál sería su misión ―es decir, sus objetivos― y no obstante que en el artículo 2 se determinó cuál sería su sede, lo cierto es que nunca se reguló en detalle cuál sería su estructura orgánica, omitiéndose señalar si la entidad estaría adscrita o vinculada a algún otro ente municipal29, por ejemplo. Además, tampoco se señalaron cuáles serían sus órganos de dirección y jamás se hizo mención de si la misma tendría personería jurídica propia ―con la consecuente autonomía administrativa y financiera―. Y, además, a pesar de que se hizo una referencia genérica a los recursos que integrarían el patrimonio del nuevo ente, lo cierto es que solamente se estableció que «la administración municipal» tendría el deber de «destinar los recursos necesarios para [su] puesta en funcionamiento». Sumado a lo anterior, revisado el acuerdo demandado, la Sala advierte que el Concejo del municipio de Tasco omitió por completo establecer la «naturaleza jurídica» del nuevo ente territorial que pretendía crearse y, de igual forma, nunca indicó cuál sería el régimen jurídico al que se sometería la citada Casa de la Cultura. 1. En tal sentido, se desconoció que la facultad de determinar «la estructura de la administración municipal», no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que también implica el señalamiento imperativo de su estructura, sus funciones generales y la eventual vinculación con otros organismos para fines del control; así como también todo lo relativo a la regulación de los asuntos relacionados con el régimen jurídico de sus trabajadores y de su contratación ―materias indispensables que tocan directamente los temas presupuestales y tributarios de la entidad―.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN Nº 4**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYAN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMO**

Tunja, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 15001 2333 000 2021 00492 00

Demandante: Departamento de Boyacá Demandado: Municipio de Tasco Medio de control: Validez de acuerdo

Tema: Sentencia de única instancia. Se declara la invalidez del acuerdo municipal demandado pues el Concejo del municipio de Tasco desconoció lo previsto en la Ley 489 de 1998, respecto de los requisitos a tener en cuenta al momento de expedir un acto de creación de un nuevo ente integrante de la administración pública municipal.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

# I. ANTECEDENTES

**Demanda1**

1. El Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, «POR EL CUAL SE CREA LA CASA DE LA CULTURA FOMENTANDO LAS ACTIVIDADES CULTURALES DEL MUNICIPIO DE TASCO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»2, expedido por el Concejo del ente territorial en cita.

# Cargos formulados

1. El ente territorial demandante consideró que el acuerdo objeto de control vulneró lo previsto por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998.

Creación de un ente municipal sin el cumplimiento de los requisitos legales.

* 1. El Departamento de Boyacá indicó que el ente territorial demandado no cumplió con las «especificaciones legales exigidas para proceder a la constitución de un ente (…) que obligue al municipio en su presupuesto con cargas a funcionamiento e inversión».

1 FF. 4-9 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’.

2 No obstante, en la demanda se intituló indebidamente el citado acuerdo municipal así: «POR EL CUAL SE CREA LA CASA DE LA CULTURA ‘FRANCISCO LIZARAZO BARRERA’ PARA QUE SE PROMUEVEN LAS ACTIVIDADES CULTURALES DEL MUNICIPIO DE GÜICÁN DE LA SIERRA, BOYACÁ».

* 1. En concreto, expuso que no existía «justificación técnica» que respaldara la creación de la mentada Casa de la Cultura y resaltó que «tampoco se presentó un estudio acorde con la creación de una entidad pública, más aún cuando se pretende darle una sede propia con dirección particular».
	2. Aunado a lo anterior, refirió que, contrario a lo previsto por la Ley 489 de 1998, en el acuerdo municipal demandado no se definió un «régimen concreto [aplicable] a la Casa de la Cultura», razón por la cual no era posible definir si la misma era una entidad «del orden central municipal» ―que afecte o modifique la estructura de la administración― o una «entidad descentralizada del municipio».

El concejo municipal usurpó facultades propias del alcalde

* 1. El ente demandante señaló que correspondía «al concejo municipal del ente territorial determinar las funciones de las dependencias de la administración municipal (sic)».
	2. En tal contexto, destacó que el artículo cuarto del acuerdo demandado había facultado al alcalde para reglamentar las funciones de la casa de la cultura y realizar los cambios que fueran necesarios dentro de la planta global. En su concepto, tal disposición implicó una «intromisión funcional del concejo en las atribuciones constitucionales del alcalde».
	3. Además consideró que, al no haber determinado en el tiempo la reglamentación de las funciones de la casa de la cultura, «se estaría concediendo ilimitadamente una facultad propia del cuerpo colegiado al alcalde municipal (sic)».

# Posición del municipio de Tasco3

1. En el término de fijación en lista del proceso, el ente territorial demandado guardó silencio, según lo hizo constar la Secretaría de este Tribunal4.

# Concepto del Ministerio Público

1. El Representante del Ministerio Público no presentó concepto en el presente caso, según lo hizo constar la Secretaría de este Tribunal5.

# CONSIDERACIONES

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

3 Archivo ‘16\_150012333000202100492005recepcioncorre20211013140251’.

4 Archivo ‘8\_150012333000202100492001aldespacho20210727102230’.

5 Archivo ‘8\_150012333000202100492001aldespacho20210727102230’.

1. 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. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 19866, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.
2. Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.
3. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encuentra que el acuerdo municipal sometido a su estudio es 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.
4. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 19867, 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».
5. 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 CPACA que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.
6. En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda8.

# Análisis y decisión de la Sala

1. La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, al considerar que, si bien el Concejo del municipio de Tasco ostentaba la atribución

**6** Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

7 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.

8 Archivo ‘4\_150012333000202100492001autoadmiteadmite20210701095528’.

de determinar la estructura de la administración municipal y, en consecuencia, estaba habilitado jurídicamente para crear un nuevo ente público ―en los términos del numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política―, lo cierto es que al momento de expedir el acto demandado, la corporación edilicia no tuvo en cuenta los parámetros normados por el legislador en la Ley 489 de 1998.

1. El acto de creación de un nuevo ente público debe determinar sus objetivos y su estructura orgánica y, además, también es imperativo que se establezca cuál será su «soporte presupuestal»; señalándose también su denominación, su sede, qué recursos integrarán su patrimonio, cuáles serían sus órganos de dirección y administración y, en particular, es esencial que se establezca su «naturaleza jurídica».
2. Cabe anotar que la competencia de este Tribunal en el marco de la validez de los acuerdos municipales se limita a examinar su legalidad y/o constitucionalidad únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que sea dable abordar un estudio abstracto de legalidad ni un análisis de conveniencia que escapan al debate judicial del presente medio de control.
3. Sobre este aspecto, resultan aplicables las consideraciones de la Corte Constitucional expuestas en la Sentencia C-1036 de 20039 y C-256 de 199710.

# Competencias para determinar la estructura de la rama ejecutiva del poder público según el ordenamiento jurídico vigente

1. 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 o del alcalde —según el caso—.

9 “(…) Según constante jurisprudencia, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, **se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia**, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (…)” (Resaltado fuera de texto).

10 “(…) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, **los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar**, **con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa**, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” (Resaltado fuera de texto).

1. El numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política prescribió que corresponde a los concejos «determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; [y] crear, a iniciativa del alcalde11, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta».
2. En desarrollo de lo anterior, el legislador expidió la Ley 489 de 1998, donde se definieron los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública12, la cual está integrada «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» ―según el artículo 39 *ibidem―*.
3. En el artículo 2 de la citada ley, el legislador dispuso que tal cuerpo normativo sería aplicable «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».
4. Además, en el parágrafo del mentado artículo 2 de la Ley 489 de 1998 se indicó que «[l]as 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 aplicar[ían], en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política».
5. Ahora bien, tratándose de la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades públicos, los artículos 49 y 50 de la Ley 489 de 1998 dispusieron lo siguiente:

«ARTICULO 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.

11 En concordancia con lo anterior, el parágrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994 prescribió que «los acuerdos a los que se refieren los numerales 2°, 3° y 6° del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde».

12 Al respecto, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 señaló 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».

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.

ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACIÓN. 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».

1. En concordancia con lo anterior, en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 se indicó que debían ser consideradas como «entidades descentralizadas» todas aquellas «creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio». Asimismo, en el parágrafo 1° del citado artículo, se precisó que «de conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico (…) previsto para las entidades descentralizadas e[ra] aplicable a las de las entidades territoriales, sin perjuicio de

las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial».

1. Por su parte, en el artículo 69 *ibidem*, se estableció que las entidades descentralizadas, «en el orden departamental, distrital y municipal», debían ser creadas «por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley». Además, se prescribió que «[e]l proyecto respectivo deber[ía] acompañarse del estudio demostrativo que justifi[cara] la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política».
2. De otro lado, en lo relativo a los establecimientos públicos, el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 indicó que los mismos eran «organismos encargados (…) de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reun[ían] las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa y financiera; [y] c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, [y/o] tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes».
3. Tratándose de este último aspecto, el artículo 71 *ibidem* agregó que «[l]a autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercer[ía] conforme a los actos que los ri[jan] y, en el cumplimiento de sus funciones, se ceñir[ían] a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos», precisándose que no podrían «desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos, ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos».
4. Finalmente, con respecto a la importancia de definir la naturaleza jurídica de las entidades públicas que se creen a nivel territorial, este Tribunal ha dicho que es indispensable determinar, en forma expresa y clara, su naturaleza jurídica

―relacionada con el origen y órgano de creación y su régimen jurídico―, ya que estas normas son las que guiarán el desarrollo de su actividad y, además, constituirán el marco normativo al que se encontrará sometida la nueva entidad

―aspectos que resultan sustanciales y necesarios―. En sentencia de 28 de octubre de 202013, se explicó lo siguiente:

«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

13 Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 5. Magistrado Ponente: Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Sentencia de veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020). Demandante: Departamento de Boyacá. Demandado: Municipio de Briceño. Expediente No. 15001-23-33-000-2020-01969-00.

1998, permite concluir que se trata de una entidad que depende del sector central del municipio de Briceño.

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

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.

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.

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 colombiano es diferente.

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.

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.

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».

# Competencia a nivel municipal para efectuar reformas a la planta de personal

1. Conforme el numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política, la competencia de establecer la estructura administrativa del municipio le corresponde a los concejos. No obstante, de forma extraordinaria, dichas corporaciones pueden desprenderse de esa facultad y otorgársela extraordinariamente a los alcaldes, de manera temporal, según lo previsto por el numeral 3° del artículo 313 *ibidem*.
2. De otro lado, en lo inherente a las reformas a las plantas de personal, el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política previó que era atribución de los alcaldes: «[c]rear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes»; además, se indicó que los jefes de la administración municipal, no podrían «crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado».
3. En desarrollo del anterior texto, el legislador expidió la Ley 909 de 2004, por medio de la cual se reguló el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictaron otras disposiciones. En el citado cuerpo normativo, se dispuso lo siguiente, tratándose de las reformas a las plantas de personal:

«ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. <Artículo modificado por el artículo 228 del Decreto 19 de 2012> Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública

- ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

1. La anterior norma fue reglamentada por el Decreto 1227 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto 1083 de 2015 ―Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública―, prescribiéndose lo siguiente:

«ARTÍCULO 2.2.12.1. Reformas de las plantas de empleos. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Parágrafo. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTÍCULO 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

1. Fusión, supresión o escisión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Parágrafo 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

ARTÍCULO 2.2.12.3. Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
2. Evaluación de la prestación de los servicios.
3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos».
4. De acuerdo con lo expuesto, se concluye lo siguiente:
	1. La autoridad competente para adelantar un proceso de modificación de la planta de personal de la administración central municipal, es el alcalde.
	2. Para llevar a cabo dicho proceso de modificación es necesario que exista la debida justificación técnica, motivada en una o varias de las causales contempladas en el artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015, y seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.12.3 del mismo Decreto.
	3. Asimismo, a nivel territorial, el estudio técnico y los actos administrativos que de él se deriven, no requieren de aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, debido a que autorización solo es necesaria para las modificaciones «a las plantas de empleos de (…) los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional». No obstante, sí resulta imperativo que los entes territoriales se funden en las necesidades del servicio y se basen «en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren», los cuales deberán cumplir con los parámetros expuestos en acápites anteriores.

# Hechos probados

1. El 18 de mayo de 2021, el Concejo del municipio de Tasco expidió el Acuerdo No. 007, «POR EL CUAL SE CREA LA CASA DE LA CULTURA FOMENTANDO

LAS ACTIVIDADES CULTURALES DEL MUNICIPIO DE TASCO Y SE DICTAN

OTRAS DISPOSICIONES»14. En dicho acto administrativo se dispuso lo siguiente:

«ARTICULO 1: CREAR la casa de cultura municipal de Tasco Boyacá, con la misión de desarrollar, fomentar, dinamizar, gestionar, articular, y potenciar procesos de participación, capacitación, formación y organización del sector cultura, arte y patrimonio, además de servir de sitio de eventos culturales en el municipio de conformidad con las políticas departamentales y nacionales.

ARTÍCULO 2: La casa de la cultura funcionará en el denominado salón de cultura ubicado en la segunda planta del edificio de la alcaldía municipal de Tasco el cual la administración dotar[á] de todo lo necesario para su funcionamiento y desde allí se gestionará todos los proyectos que haya lugar en miras de fortalecer la cultura local según lo establecido en el plan de desarrollo denominado TASCO, JUNTOS PODEMOS SER MEJOR 2020-2023.

ARTÍCULO 3: La administración municipal destinará los recursos necesarios para la puesta en funcionamiento de la casa de cultura el cual se deberá tener en cuenta los recursos del sistema general de participaciones correspondientes al sector cultura, fortalecimiento institucional, recursos provenientes de la estampilla procultura, aportes de personas naturales, jurídicas de nivel nacional o internacional.

ARTICULO 4. Facultar al alcalde municipal para que reglamente el funcionamiento de la casa de la cultura y del mismo modo realice los cambios que sean necesarios dentro de la planta global para su respectiva atención a los ciudadanos.

ARTICULO 5. El presente proyecto de acuerdo rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias».

1. El Acuerdo objeto de control judicial fue objeto de dos debates reglamentarios los días 12 y 18 de mayo de 202115. Además, se observa que el mentado acto administrativo fue sancionado el 21 de mayo de 2021 por parte del Alcalde de Tasco16; y se publicó en la cartelera municipal el día 24 del mismo mes y año17.
2. Revisada la exposición de motivos del acuerdo demandado18, se advierte que el mismo fue iniciativa del alcalde municipal, quien señaló que el ente territorial no contaba «con un acto administrativo [que] reconozca a un sitio como casa de cultura para que se lleve[n] a cabo todos los eventos culturales del municipio». Asimismo, se indicó que era voluntad de la administración «crear un espacio adecuado para los ciudadanos donde puedan rescatar los valores culturales que nos identifican como pueblo ancestral y de tradición, por lo tanto e[ra] necesario

14 FF. 11-14 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’.

15 FF. 15-19 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’, archivo ‘15\_150012333000202100492004recepcioncorre20211013140251’ y archivo ‘18\_150012333000202100492007recepcioncorre20211013140252’.

16 F. 21 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’.

17 FF. 22-23 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’.

18 FF. 24-25 archivo ‘3\_150012333000202100492001expedientedigi20210629162903’.

que los concejales estudi[aran] y apr[robaran] el [proyecto] con el fin de desvirtuar19 (sic) recurso[s] en materia de cultura y así la administración municipal gestione los recursos que sean necesarios».

1. Por otro lado, el Secretario de Gobierno del municipio de Tasco certificó que, previo a la expedición del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, el ente territorial no contaba con ningún documento referente a la estructura orgánica, objetivos, soporte presupuestal, naturaleza jurídica, sede, patrimonio y órganos de dirección y administración de la Casa de la Cultura municipal de Tasco ―creada a través del acuerdo demandado―20. Lo anterior, implica que se desconoció lo previsto por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.
2. De igual forma, el Secretario de Gobierno del municipio de Tasco también certificó21 que, previo a la expedición del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, el ente territorial no contaba con los documentos previstos en los artículos 46 de la Ley 909 de 200422 y 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 201523, relativos a los estudios técnicos que deben realizarse con el fin de justificar cualquier reforma que pretenda hacerse a la planta de personal del municipio.
3. En respuesta al auto que decretó los medios de prueba del proceso24, el Alcalde y el Presidente del Concejo del municipio de Tasco informaron25 que «no se encontró acuerdo municipal que [hubiera] facultado al [burgomaestre] para hacer traslados (sic) *pro tempore*»26.

19 Léase: «destinar».

20 Archivo ‘13\_150012333000202100492002recepcioncorre20211013140251’.

21 Archivo ‘14\_150012333000202100492003recepcioncorre20211013140251’.

22 « ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. <Artículo modificado por el artículo 228 del Decreto 19 de 2012> Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ―ESAP―. // El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal. // Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública».

23 «ARTÍCULO 2.2.12.3. Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos: 1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo. 2. Evaluación de la prestación de los servicios. 3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos».

24 En el auto de 27 de septiembre de 2021, este Tribunal solicitó lo siguiente: «(…) [I]nfórmese si las facultades otorgadas al alcalde en el artículo 4 del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, para realizar “los cambios que sean necesarios dentro de la planta global” del ente territorial, fueron autorizadas *pro tempore* en algún otro acuerdo municipal diferente al que es objeto de control judicial. En caso positivo, alléguese copia del mismo». 25 Al respecto, el artículo 275 del CGP previó que «a petición de parte o de oficio, el juez podrá solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo».

26 Archivo ‘16\_150012333000202100492005recepcioncorre20211013140251’.

1. Por último, revisado el plan de desarrollo actual del municipio de Tasco27, se observa que en el numeral 3.428 ―relativo al sector cultura― apenas se hizo una alusión genérica a que «[l]as administraciones municipales deb[ía]n incluir acciones para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, fomentar el acceso a bienes y servicios culturales, apoyar la creación y producción artística y cultural, y fortalecer la institucionalidad y la participación ciudadana (…) de acuerdo con las leyes 397 de 1997 (General de Cultura); 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones artículo 76.8 –competencias en cultura); 1185 de 2008 (Patrimonio Cultural); y demás normativa vigente».

# Caso concreto

1. **Creación de la Casa de la Cultura del municipio de Tasco sin el lleno de los requisitos legales**
2. En el escrito de demanda, el Departamento de Boyacá señaló que el Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021 era inválido porque el Concejo del municipio de Tasco había dispuesto la creación de un nuevo ente sin que previamente se hubiera cumplido con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ello.
3. Al respecto, la Sala encuentra que, si bien el Concejo del municipio de Tasco ostentaba la atribución de determinar la estructura de la administración municipal y, en consecuencia, estaba habilitado jurídicamente para crear un nuevo ente público ―en los términos del numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política―, lo cierto es que al momento de expedirse el acto administrativo objeto de control judicial, la corporación edilicia no tuvo en cuenta los parámetros normados por el legislador en la Ley 489 de 1998.
4. Es preciso recordar que el artículo 50 de la citada Ley 489 de 1998 previó que el acto de creación de un nuevo ente público debe determinar sus objetivos y su estructura orgánica. Además, también resulta imperativo que se establezca cuál será su «soporte presupuestal»; y que se indique su denominación, su sede, qué recursos integrarán su patrimonio, cuáles serían sus órganos de dirección y administración ―además de la forma de integración y designación de sus titulares― y, en particular, que se señale su «naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico».
5. Aunado a lo anterior, sea que se vaya a constituir una entidad descentralizada o un nuevo establecimiento público, es preciso contar con un estudio que justifique dicha iniciativa ―la cual estuvo en cabeza del alcalde―, ya que el artículo 209 de la Constitución Política estableció que la función administrativa está «al servicio de los intereses generales» y, en consecuencia,

27 Archivo ‘19\_150012333000202100492008recepcioncorre20211013140252’.

28 FF. 70-74 *ibid.*

debe desarrollarse «con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad»; elementos que debían consignarse de forma plausible en el acto demandado, en la medida que la nueva entidad no podría desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en su acto de creación ―estándole vedado, además, «destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos»―.

1. Sin perjuicio de lo anterior, al revisar el Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, es patente para este Tribunal que el Concejo del municipio de Tasco omitió desarrollar en detalle todo lo anterior.
2. En efecto, a pesar de que en el artículo 1 del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021 se indicó cuál sería la denominación del nuevo ente y se fijó cuál sería su misión ―es decir, sus objetivos― y no obstante que en el artículo 2 se determinó cuál sería su sede, lo cierto es que nunca se reguló en detalle cuál sería su estructura orgánica, omitiéndose señalar si la entidad estaría adscrita o vinculada a algún otro ente municipal29, por ejemplo.
3. Además, tampoco se señalaron cuáles serían sus órganos de dirección y jamás se hizo mención de si la misma tendría personería jurídica propia ―con la consecuente autonomía administrativa y financiera―. Y, además, a pesar de que se hizo una referencia genérica a los recursos que integrarían el patrimonio del nuevo ente, lo cierto es que solamente se estableció que «la administración municipal» tendría el deber de «destinar los recursos necesarios para [su] puesta en funcionamiento».
4. Sumado a lo anterior, revisado el acuerdo demandado, la Sala advierte que el Concejo del municipio de Tasco omitió por completo establecer la «naturaleza jurídica» del nuevo ente territorial que pretendía crearse y, de igual forma, nunca indicó cuál sería el régimen jurídico al que se sometería la citada Casa de la Cultura.
5. En tal sentido, se desconoció que la facultad de determinar «la estructura de la administración municipal», no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que también implica el señalamiento imperativo de su estructura, sus funciones generales y la eventual vinculación con otros organismos para fines del control; así como también todo lo relativo a la regulación de los asuntos relacionados con el régimen jurídico de sus trabajadores y de su contratación ―materias indispensables que tocan directamente los temas presupuestales y tributarios de la entidad―.

29 Dichos conceptos, 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).

1. *Mutatis mutandis*, tratándose de la noción de «estructura orgánica», en la sentencia C-580 de 2013 ―que evocó lo considerado en la sentencia C-306 de 2004―, la Corte Constitucional refirió lo siguiente:

«Así, cuando se crea una entidad o cuando de la escisión de una existente surgen nuevas entidades, ese proceso de "creación" lleva implícito la precisión de sus objetivos y de su estructura orgánica y, por lo tanto, la regulación de todos los elementos del órgano; esto es, la determinación de su naturaleza jurídica, la composición del ente, las competencias atribuidas a la nueva entidad a través de las cuales llevará a cabo los objetivos que el mismo ordenamiento jurídico le asigna, la integración de su patrimonio

―como atributo de su personalidad jurídica―, el régimen jurídico de sus actos y contratos y, finalmente, la definición del régimen jurídico de los servidores a través de los cuales va a actuar, que, por lo demás, incluye el señalamiento de los órganos de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares.

Este criterio organicista, que reconoce al individuo como la piedra angular de la personalidad jurídica del órgano, y que condiciona la existencia de éste a la presencia de sus elementos esenciales: conjunto de personas, unos bienes, la organización de personas y bienes, y un objetivo por desarrollar, es sin duda acogido por nuestra Constitución Política en diferentes escenarios normativos. Inicialmente, en el campo de la imputación jurídica, a través del artículo 90, al erigir el concepto del daño antijurídico causado por las autoridades públicas como el fundamento de la responsabilidad del Estado, y ratificar la responsabilidad patrimonial de sus agentes que obran con dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus funciones. Luego, en el terreno de la organización del Estado, en los artículos 113 y 123, al otorgarle el calificativo de órganos a todas las entidades que representan al Estado Colombiano y que contribuyen a la realización de sus fines ―Ramas del Poder Público y demás entidades autónomas e independientes―, y al consagrar que sus integrantes son servidores públicos y que se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad. Finalmente, también en el escenario propio de la organización administrativa, cuando en el artículo 210, al hacer mención a las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios, dispone que dichas dependencias administrativas deben ser creadas por ley, y que corresponde también a la ley establecer su régimen jurídico y la responsabilidad de sus directivos

―llámense presidentes, directores o gerentes―.

(…) En concordancia con el fundamento constitucional citado, 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 régimen jurídico, patrimonial y de personal.

(…) Dentro de los anteriores parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus distintos empleos.

(…) Así las cosas, es el legislador el llamado a determinar la estructura de la administración, no sólo a través de la creación, fusión o supresión de entidades sino también de su organización administrativa, es decir, su denominación, naturaleza

jurídica, régimen, entre otros aspectos, de conformidad con los parámetros constitucionales».

1. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que, sin perjuicio de que era indispensable que el Concejo del municipio de Tasco determinara en forma expresa y clara la naturaleza jurídica de la nueva Casa de la Cultura ―determinando, entre otros asuntos, su régimen jurídico y las normas que guiarían el desarrollo de su objeto (lo que constituiría el marco normativo al que se encontraría sometida la nueva entidad)―, lo cierto es que dicho cuerpo colegiado prescindió de lo anterior, razón por la cual debe declararse la ilegalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, en la medida que no previeron todos los requisitos establecidos por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, los cuales ―se reitera― son indispensables en el acto que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa.
2. Asimismo, la Sala encuentra que también debe declararse la invalidez de los artículos 3 y 4 del acuerdo objeto de control judicial, dado que lo allí dispuesto, considerado aisladamente, carece de contenido propio, pues su verdadero significado dependía de lo regulado en los artículos precedentes que ya fueron analizados por este Tribunal.
3. Sobre el principio de «unidad normativa»30, en la sentencia C-871 de 2003, la Corte Constitucional explicó que se está en presencia de la misma ―entre otras hipótesis― (i) cuando el texto legal que debe examinarse no tiene un sentido regulador claro y unívoco, sin relacionarlo con otro u otros que no son objeto del proceso de constitucionalidad31; y (ii) cuando la disposición que se estudia ostente un sentido regulador propio o autónomo, pero «se encuentr[e] intrínsecamente relacionad[o] con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad».
4. En otras palabras, la «inseparabilidad» o «inescindibilidad» se traduce en la imposibilidad de retirar de una norma, una disposición aislada, sin alterar el contenido sustancial de otras relacionadas con aquella; por lo cual, pronunciada la

«inexequibilidad» ―en este caso, la invalidez― particular de una norma en concreto, la decisión debe necesariamente extenderse respecto de las demás disposiciones que la complementan y desarrollan.

1. Por lo anterior, la Sala concluye que la totalidad del acuerdo demandado debe ser declarado jurídicamente inválido. Sin perjuicio de lo anterior, se abordará

30 La «unidad normativa» no puede ser confundida con la «unidad de materia», que hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución Política.

31 En este caso, es imperativo integrar una unidad normativa con tales textos legales necesarios para el cabal entendimiento y comprensión de aquel cuyo estudio inicialmente avocó. De esta hipótesis se deduce que, *contrario sensu*, un texto legal es normativamente autónomo cuando tiene sentido regulador propio, claro, comprensible, y unívoco sin necesidad de recurrir a otras disposiciones que se lo den.

el estudio del último de los cargos propuestos por la parte actora, con el fin de que este tipo de situaciones se eviten a futuro.

# Indebido otorgamiento de facultades al Alcalde del municipio de Tasco por parte del Concejo

1. En la demanda, el Departamento de Boyacá señaló que el artículo 4 del acuerdo demandado había facultado indebidamente al alcalde «para reglamentar las funciones de la casa de la cultura y realizar los cambios que fueran necesarios dentro de la planta global», desconociendo que ello era una atribución propia del burgomaestre; razón por la cual lo allí regulado implicó una «intromisión funcional del concejo».
2. En el artículo 4 del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, el Concejo del municipio de Tasco «facultó» al alcalde de dicho ente territorial para que

«reglament[ara] el funcionamiento de la casa de la cultura» y para que «reali[zara] los cambios que [fueran] necesarios dentro de la planta global».

1. Al respecto, la Sala considera que lo afirmado por el apoderado del Departamento de Boyacá tiene vocación de prosperidad, en la medida que, según se anotó en las consideraciones generales de la presente providencia, la autoridad competente para adelantar un proceso de modificación de la planta de personal de la administración central municipal, es el alcalde ―quien deberá sujetarse a lo prescrito por el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y los artículos 2.2.12.1 a 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015―.
2. Así las cosas, mal podría el Concejo del municipio de Tasco facultar al Alcalde para ejercer una atribución que le fue conferida por el mismo constituyente en el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Virtual de Decisión No. 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# FALLA

**PRIMERO:** Declarar la invalidez del Acuerdo No. 007 de 18 de mayo de 2021, expedido por el Concejo del municipio de Tasco, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia:

**SEGUNDO:** Por Secretaría, comunicar esta providencia al representante legal del departamento de Boyacá, al presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero del municipio de Tasco.

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

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

*Firmado electrónicamente*

# DAYAN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMO

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrada**