**PROCESO DE APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL / Etapa de preparación / Normatividad aplicable / Participación como componente esencial del proceso.**

El proceso de formular, aplicar y evaluar un PD, en los órdenes nacional y local, está regulado en los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo1 (en adelante LOPD). Además de lo dicho sobre los consejos de planeación, en el artículo 342 de la Carta se prevé que la ley debe determinar *“los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”*. (…) Las normas aplicables en el plano local aparecen en los artículos 31 y siguientes de la LOPD. El contenido y el alcance de estos planes están regulados en los artículos 31 y 32. Las autoridades e instancias de planeación aparecen en el artículo 33; el alcalde es el principal orientador de la planeación; los CTP municipales, departamentales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, cuya creación se prevé en la ley, son escenarios de planeación. La integración de estos consejos y sus funciones están previstas en los artículos 34 y 35. En materia de procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar, monitorear y evaluar los planes de desarrollo territoriales, se debe aplicar, en cuanto sea compatible, las reglas previstas para el plan nacional, conforme al artículo 36 de la LOPD y de acuerdo con las equivalencias previstas en el artículo 37. Así lo advirtió la Corte en la Sentencia C-191 de 1996. (…) Al estar enfocada la participación principalmente en la fase de elaboración de los PD, como se acaba de poner de presente, el procedimiento de formación de los planes de desarrollo territoriales adquiere el mayor relieve. (…)

**PROCESO DE APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL / Etapa de preparación / Normatividad aplicable / Armonización con la gestión ambiental / Revisión técnica por parte de la Corporación Autónoma Regional.**

Por su parte, el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015, establece un procedimiento para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los municipios. Así, el proceso de preparación de los PD, en lo relacionado con la gestión ambiental, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones ambientales, las cuales, deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la ley 152 de 1994. (…) Luego, es dable concluir que la Corporación Autónoma Regional tiene la obligación de revisar “técnicamente” el proyecto de PD y constatar su armonización con los demás planes de la región. El fruto de dicha labor debe materializarse en la expedición de un “concepto”. Así, se advierte el siguiente trámite en cuanto tiene que ver con los conceptos de la Corporación Ambiental y del CTP. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno, se convocará a constituirse al CTP y se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional. La Corporación tiene 15 días para su revisión técnica y constatar su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir al Consejo de Gobierno el plan con el concepto respectivo, quien considerará y enviará copia de este al CTP, el cual, en el caso de no acogerlas enviará copia al concejo municipal para que lo consideren en el trámite siguiente. El CTP deberá analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo y, finalmente, en el término máximo de un (1) mes, rendir su concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes.

**PROCESO DE APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL / Aprobación y ejecución.**

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 40, el proyecto del plan de desarrollo debe presentarse al concejo municipal dentro de los primeros cuatro meses del periodo del alcalde, para su aprobación. El concejo deberá tramitar el proyecto en el mes siguiente a su presentación. Luego de aprobado el PD es menester evaluar los planes de acción conforme al artículo 41, y proceder a la evaluación de gestión y de resultados de este, según el artículo 42. De otra parte, el alcalde tiene el deber de rendir un informe anual de ejecución del plan (art. 43), y los concejos deben definir los procedimientos por medio de los cuales los planes se armonizarán con los respectivos presupuestos (art. 44).

**CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN / Función consultiva / No se agota en la fase de discusión, sino que se extiende a las etapas de modificación de los planes de desarrollo.**

Se alega que el Concejo de Ramiriquí al expedir el Acuerdo No 007 de 2021, no contó ni con el concepto del CTP ni de Corpochivor, para efectuar la modificación al PD. En tal sentido se advierte que, de conformidad con el artículo 3409 de la Constitución, el Constituyente consagró un carácter consultivo al Consejo Nacional de Planeación, condición que también le otorgó el numeral 3º del artículo 1210 de la ley 152 de 1994. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-524 de 2003, al estudiar la inconstitucionalidad de la norma en cita, indicó que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los CTP no se agota en la fase de discusión del PD, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes. De manera que, sí es necesario que, en la eventual modificación del PD el CTP expida un concepto sobre la modificación del Plan, el cual, según lo dispuesto en los artículos 35 y 39 de la Ley 152 de 1994, debe comprender: i) recomendaciones u observaciones puntuales sobre el articulado del proyecto del PD, tanto en la parte estratégica como en el plan de inversiones y ii) verificación de la correspondencia de los planes con los programas de gobierno presentados por el alcalde al momento de inscribir su candidatura. Al tiempo que, de conformidad con el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución y el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015, es ineludible el concepto de la Corporación ambiental para que la modificación que se introduce sea revisada técnicamente y se constate su armonización con los demás planes de la región; pues se reitera, en la introducción de cambios en el PD deben cumplirse las reglas que imponen la Constitución y la Ley Orgánica para la expedición del PD.

**MODIFICACIONES AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL / Incumplimiento de los requisitos legales de participación del Consejo Territorial de Planeación y revisión de la Corporación Autónoma Regional.**

La Sala concluye que, en efecto, la presentación del proyecto de Acuerdo que pretendía modificar la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD del municipio de Ramiriquí NO contó con el concepto del CTP sobre la modificación del Plan, ni el de la Corporación ambiental. Si bien el proyecto fue sometido a análisis y discusión por parte de algunos de los miembros del Consejo Territorial, no se acreditó que dicha autoridad consultiva hubiese rendido concepto al respecto y que este se presentara ante la respectiva corporación de elección popular. (…) De manera que para que los CTP logren llevar a la práctica el principio de participación consagrado en la Carta Política, su actuación debe abarcar no sólo la fase de discusión del PDT, sino también las modificaciones de dicho plan, cumpliendo una función consultiva, lo que les otorga sentido de permanencia institucional. Actuación que, conforme con la Ley 152 de 1994 - LOPD, debe quedar plasmada en un concepto el cual debe contener: i) las recomendaciones u observaciones puntuales sobre el articulado del proyecto del PD, tanto en la parte estratégica como en el plan de inversiones, y ii) verificar la correspondencia de los planes con los programas de gobierno presentados por el alcalde al momento de inscribir su candidatura. En el presente caso, quedó demostrado que, si bien el CTP conoció del proyecto de Acuerdo que modifica el PD inicial, ello tan solo se dio para efectos de deliberación. Luego no se da por satisfecho la acreditación de este requisito. En cuanto se refiere al concepto técnico de Corpochivor, no son de recibo los argumentos expuestos tanto por el concejo municipal como por el alcalde, que señalan que, como en la modificación del PD no se trataron asuntos ambientales y como quiera que dicha Corporación ambiental ya se había pronunciado respecto al componente ambiental del PD que fue aprobado mediante el acuerdo No 08 de 2021, no era necesario desgastar el actuar de la Corporación ambiental. Al respecto, se debe reiterar que la introducción de cambios al PD procede en la misma forma en que se expidió el Acuerdo inicial, sumado a que, dicho concepto tiene por finalidad la revisión técnica del proyecto y la verificación de su armonización con los demás planes de la región, sin que, como lo advierten las autoridades accionadas, dicha labor comprenda un desgaste para la autoridad ambiental, pues precisamente, constitucional y legalmente a dicha autoridad corresponde la referida función técnica. Luego, también era necesario que la Corporación ambiental se pronunciara de manera expresa respecto de las modificaciones introducidas al PD territorial.

**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.

## http://images.google.com.co/url?q=http://www.cajpe.org.pe/infomacionporpaises/images/colombia_escudo.gif&usg=AFrqEzfgWyWgrhxYM1_HhyEayeIxMYvdTAREPÚBLICA DE COLOMBIA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022)

## REFERENCIAS

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL** DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEMANDADO: MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ RADICACIÓN: 150012333 000 2021 00530 00

# ===================================

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Decreto municipal de la referencia.

# ANTECEDENTES

## I.1. LA DEMANDA.

* 1. **Pretensiones.** La Gobernación de Boyacá pretende que se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo No 007 de 31 de mayo de 2021 (en adelante **Acuerdo 007/21**), *"Por medio del cual se lleva a cabo una modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo garantía de un buen gobierno 2020-2023 del municipio de Ramiriquí - Boyacá”,* expedido por el Concejo Municipal de Ramiriquí.
  2. **Normas violadas y concepto de violación**. Señaló como vulneradas las siguientes disposiciones:
     + De orden constitucional: artículo 300 y 315.
     + De orden legal: artículo 18, 36, 37, 38 y 39 de la Ley 152 de 1994.

Solicitó se declare la invalidez del artículo 4º del Acuerdo acusado. Consideró que el procedimiento que se debe adelantar para introducir una modificación al Plan de Desarrollo (en adelante **PD**) de una entidad territorial es igual al que se lleva a cabo para su formulación inicial, discusión y aprobación. Con respecto al papel de los Consejos Territoriales de Planeación (en adelante **CTP**) frente al proceso de modificación de un plan de desarrollo, indicó que, conforme con la sentencia C-524 de 2003, la función consultiva de los referidos Consejos no se agota en la fase de discusión del PD, sino que se extiende a las etapas subsiguientes, como en el caso de la modificación de dichos planes. De igual forma, el Acuerdo acusado es inválido por cuanto no cuenta con el concepto de la Corporación Autónoma Regional de Chivor (en adelante **CORPOCHIVOR**).

## I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

* 1. El presidente del Concejo municipal de Ramiriquí solicitó negar las pretensiones de invalidez. En cuanto a la falta del concepto del CTP, indicó que se omitió revisar los anexos del Acuerdo, dentro de los que se encontraban el Acuerdo municipal, la exposición de motivos, las actas de debate, así como el acta del Consejo de Gobierno. Así, en el Acta No 041 de la plenaria del concejo se evidencia la participación del Presidente del CTP; si bien todos los integrantes de dicha instancia no asistieron, ello se debió a las medidas tomadas en vigencia de la actual pandemia, razón por la que solo se convocó a la referida autoridad, quien ejerce la vocería y representación de los demás integrantes. Al tiempo que, de conformidad con el Acta 003 del Consejo de Gobierno, para la presentación del proyecto de Acuerdo se contó con la participación y deliberación del CTP.

En cuanto se refiere a la ausencia de la participación de Corpochivor, indicó que, de conformidad con el literal C del artículo 5º de la ley 152 de 1994, fue acatado por el PD 2020-2023 *“Garantía de un buen gobierno”*, aprobado mediante Acuerdo municipal No 08 de 2021, tal y como consta en uno de los componentes del mencionado plan, denominado “*línea estratégica garantía de buen gobierno, responsable con su medio ambiente”.* De manera que, en su oportunidad respectiva se contó con el concepto de Corpochivor, quien en su pronunciamiento se refirió de manera

exclusiva al componente ambiental. Máxime, si se tiene en cuenta que el Acuerdo acusado tenía como objetivos: i) la reducción de metas e indicadores en sectores como Cultura, Recreación y Deporte, esto con la modificación del Plan Plurianual de Inversiones, y *ii*) habilitar el crédito público como fuente de financiación. Por lo tanto, no se evidenciaba la necesidad del actuar de la Corporación ambiental, ya que, en cuanto a los planes de desarrollo, solo se pronuncia respecto el componente ambiental.

**2.2.-** El alcalde de Ramiriquí también se opuso a las pretensiones de invalidez, considerando que, de acuerdo con lo precisado con el Departamento Nacional de Planeación, los PD pueden ser modificados, para lo cual, se debe seguir los procedimientos y mecanismos establecidos en la Ley 152 de 1994. Sostuvo que, conforme con la Sentencia C-524 de 2003, en el trámite de modificación de la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD “*Garantía de un buen gobierno 2020-2023 del Municipio de Ramiriquí – Boyacá*” se convocó a los integrantes del CTP para que se debatiera acerca de las propuestas de modificación del Plan, al punto que, se expusieron las razones de modificación y se atendieron las sugerencias, recomendaciones y observaciones efectuadas por parte de sus miembros.

En cuanto al concepto de la autoridad ambiental, refirió que la sentencia de la Corte Constitucional únicamente se refiere a la función consultiva del CTP no de la autoridad ambiental, en armonía con lo expuesto en el artículo 2.2.8.6.1.2 del Decreto 1076 de 2015. Así, la armonización con la autoridad ambiental será sobre los asuntos referentes al marco de su competencia; y en el caso de la modificación al PD, esta no está relacionada con la gestión ambiental ni con el sector ambiente.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.)* el acto administrativo acusado, *ii.)* lo que se debate y el problema jurídico, y, finalmente, *iii.)* el estudio en concreto del problema jurídico.

## II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

La Gobernación de Boyacá demandó la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo 007/21, que expresamente dispuso que *“el presente*

*acuerdo rige a partir de su fecha de sanción y publicación por parte del ejecutivo municipal (…)”.*

## II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

La entidad accionada sostiene que el procedimiento que se debe adelantar para introducir una modificación al PD de una entidad territorial es igual al que se lleva a cabo para su formulación inicial, discusión y aprobación. En el presente caso, la expedición del Acuerdo acusado no contó con el concepto del CTP ni con el concepto de Corpochivor.

En oposición a las pretensiones de la demanda, el concejo municipal de Ramiriquí indicó que, dentro de los anexos del Acuerdo acusado, se adjuntó la exposición de motivos, las actas de debate, así como el acta del Consejo de Gobierno de las que se evidencia la participación y deliberación del presidente del CTP. Entre tanto, Corpochivor se pronunció respecto al componente ambiental del PD que fue aprobado mediante el Acuerdo No 08 de 2021, máxime si se tiene en cuenta que, en su modificación con el Acuerdo acusado, no se trataron asuntos ambientales y, en tal razón, no era necesario desgastar el actuar de la Corporación ambiental. En el mismo sentido, el alcalde municipal manifestó que no se debe decretar la invalidez del Acuerdo, pues en el trámite de modificación de la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD se convocó a los integrantes del CTP, quienes participaron y delibraron al respecto. En cuanto al concepto de la autoridad ambiental, refirió que, la armonización es exigible frente a los asuntos relacionados con la gestión ambiental o con el sector ambiente, temas sobre los que no versó el Acuerdo acusado.

Así las cosas, corresponderá a la Sala determinar, si el Concejo municipal de Ramiriquí desconoció los requisitos que se deben tener en cuenta en el trámite de modificación del Plan de Desarrollo, concretamente, en cuanto tiene que ver con la participación del CTP y la presentación del concepto técnico de Corpochivor.

## II.3.- HECHOS PROBADOS.

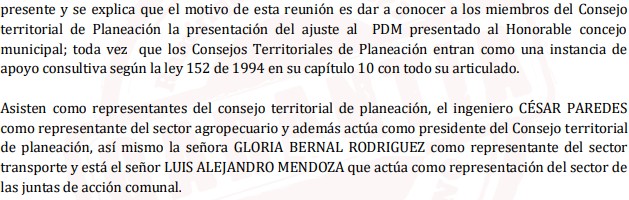
En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Conforme con la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo por medio del cual se efectúa una modificación en la estructura

programática y plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo *“Garantía de buen gobierno 2020-2023”*, presentado ante el Concejo municipal el 14 de mayo de 2021, se advierte que, únicamente, se hizo referencia a la finalidad y justificación de la modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD. En cuanto al fundamento jurídico de la actuación, se acudió al artículo 23 de la Ley 152 de 1994.

* El 3 de mayo de 2021, se llevó a cabo la reunión del Consejo de Gobierno, en la que se socializó, por parte del alcalde, el proyecto de ajustes al PD.

-Entre tanto, el 20 de mayo de 2021, conforme con el acta No 004, se convocó al Consejo de Gobierno y al CTP para socializar el ajuste presentado al PD municipal. Expresamente, se dejó constancia de la asistencia de las siguientes personas:



En cuanto a los pronunciamientos de los integrantes del CTP se indicó:

“Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario: que todo pues, cómo es muy claro el sector al cual se afecta con mayor proporción es el deporte y cultura, pues yo como representante del sector rural y desarrollo Agrario me complazco mucho que se desarrolle este proyecto tan importante de la masificación de gas pero también, pues, somos representantes de toda la comunidad, entonces yo quisiera saber y es que es muy lógico que como el deporte y la cultura, los indicadores de metas apuntan a la aglomeración que por la pandemia es una amenaza latente para toda la comunidad, entonces ahí hay una explicación muy lógica de porque se van a afectar estos rubros, y hasta que la comunidad tenga una inmunidad de rebaño pues no vamos a poder desarrollar sus actividades deportivas y culturales que casi siempre se constituyen en aglomeraciones, pero aquí hay un asunto muy importante y es precisamente por todos los efectos de la pandemia y el tema de la sanidad mental que lo alivian precisamente las

actividades deportivas y culturales, entonces, quisiera saber de qué manera vamos a impactar esa sanidad mental que seguramente está muy afectada. Es la primera inquietud que tengo. (…)

Quisiera saber señor alcalde en el otro subsector que se impacta, es el de vivienda, aunque son las metas un poco mínimas, pero también el sector vivienda lo van a impactar en esta restructuración entonces sería muy bueno conocer que motivación.

Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario se ha generado mucha inquietud con ocasión de esta restructuración entonces la sugerencia muy respetuosa es para que se comente en los programas de radio y los diferentes medios de difusión, exactamente esa razón, es tan importante de manera general que se afecte también el sector de vivienda, es importante reflexionar que masificar el gas es un tema de vivienda y realmente es bueno que la comunidad conozca esto y me perdonan si me extiendo sí de pronto soy reiterativo pero como le decía la doctora Cecilia nosotros como representantes de la comunidad, en esta instancia no vamos a rendir concepto porque no nos compete entonces lo único que hacemos es acompañamiento, por eso el día de hoy hay que tratar de resolver todas esas inquietudes, me perdonan los compañeros pero todas esa inquietudes es buenos decirlas, por lo que les comento, somos representantes de la comunidad pero nosotros no vamos a emitir concepto si no simplemente hacemos un acompañamiento, entonces señor alcalde, otra cosa señores del Concejo de gobierno en cuanto a la financiación, ¿ cómo queda el plan de pagos y la sanidad de las financias a futuro del municipio, cómo quedaría comprometida la sanidad financiera del municipio?. (…)

Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario. Muchas gracias sr alcalde. El proyecto es muy ambicioso, es una proporción muy grande en el país no existe un proyecto que tenga cobertura tan grande porcentualmente en un municipio. Trabajar con Madigas entonces nos permite iniciar en poco tiempo la obra es lo que le entiendo al sr alcalde, ¿cuándo empezaría la ejecución de la primera etapa? (…)

Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario sr alcalde usted habla de estudios y diseños, ¿qué garantía tiene que esos estudios y diseños sean los adecuados? (…)

Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario Una sugerencia muy respetuosa para que tengan en cuenta en ese tema porque incluso en países desarrollados ocurren accidentes muy graves con

redes de gasificación entonces para que esta se tenga muy en cuenta.

¿Señor alcalde, otra cosa importante qué criterio usaron ustedes para no incluir a todas las veredas en el proyecto? (…)

Intervención del ingeniero Cesar Paredes, presidente del consejo territorial de planeación y representante del sector rural y desarrollo agrario, ¿Qué beneficio tiene que la red sea propiedad del municipio? (…)

Interviene el Señor LUIS ALEJANDRO MENDOZA, representación del sector de las juntas de acción comunal. Cordial saludo.

* + 1. ¿Por qué el ministerio de minas y energía no es cofinanciador del proyecto?
    2. ¿Por favor explicar el tema de instalación, la matrícula y el pago de los beneficiarios se podría pago por cuota?
    3. Respecto al ajuste del PDM no se tiene objeción alguna, desde que se cumpla con lo que ya se tiene proyectado, no le veo problema.

Interviene el Señor LUIS ALEJANDRO MENDOZA, representación del sector de las juntas de acción comunal. Ya por cuotas el pago es más fácil, y se pude realizar de esta forma. Yo creo que ya por mi parte ya tengo el entendimiento de lo que se tiene que hacer con lo de la modificación del plan de desarrollo y lo del tema del empréstito. (…)”.

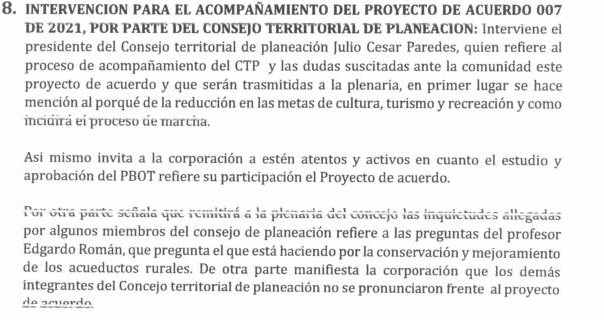
* De acuerdo con el Acta No 005 de 21 de mayo de 2021, se surtió ante la comisión segunda permanente de planes y programas de desarrollo el primer debate al proyecto de Acuerdo acusado. El ponente del proyecto presentó la ponencia en sentido negativo, entre otras razones, por la falta del concepto del CTP y la participación ciudadana. En el mismo sentido, el concejal Julio Alfonso Mendoza se manifestó acerca de la falta de concepto del referido Consejo.
* Entre tanto, el 26 de mayo de 2021, el alcalde municipal de Ramiriquí remitió al señor Julio Cesar Paredes Díaz, en su condición de presidente del CTP, el *“borrador proyecto de acuerdo no. 07 de 2021”,* expresamente se indicó en la comunicación:

“Lo anterior, con el fin que se realice la respectiva convocatoria a los miembros de dicho comité, **para la respectiva revisión, observaciones, sugerencias y concepto por parte del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Ramiriquí – Boyacá**, en

cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 152 de 1994.

Agradezco adelantar el trámite pertinente y requerido a la presente solicitud, en su calidad de Presidente del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Ramiriquí.”

* Conforme con el Acta No 041 de 30 de mayo de 2021, se surtió el segundo debate al proyecto de Acuerdo. De allí se advierte que, el presidente del CTP deliberó acerca del contenido del Acuerdo. Quedó registrada su intervención así:



De la lectura de dicha Acta, también se desprende, propiamente en el debate al proyecto de Acuerdo, la intervención del concejal Julio Alfonso Mendoza, quien reiteró acerca de la falta de concepto del CTP, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 y la sentencia C-523 de 2003, señalando que, respecto de este, debía ser allegado por escrito ante la Corporación. En el mismo sentido, el concejal Jhoan Ricardo Ávila Cruz precisó que con el referido Acuerdo se desconocía la Ley 152 de 1994, aunado a que, no se contó con el concepto de Corpochivor. Igualmente, el concejal José Miguel Torres López hizo referencia a la falta del concepto ambiental de Corpochivor así como del concepto del consejo territorial por escrito y por todos los miembros que lo componen.

* A través del Acuerdo No 007 de mayo de 2021, el Concejo municipal de Ramiriquí dispuso:

“Artículo 1: Modificar la estructura programática del plan de desarrollo “Garantía de buen gobierno 2020-2023” en lo que tiene que ver con metas, productos, indicadores de productos, y costos de los productos en la líneas estratégicas: a) garantía de buen gobierno comprometido

con el deporte y su patrimonio cultural” en los sectores de cultura, recreación y deporte; b) línea estratégica: “garantía de un enfoque social justo e incluyente” para el sector vivienda y desarrollo territorial y c) línea estratégica “garantía de un buen gobierno por una reconstrucción económica y moral” en el sector minas y energía, como se presenta en la siguiente estructura: (…).

Artículo 2: Incluir el endeudamiento como fuente de financiación y modificar las fuentes de financiación del producto denominado “redes de distribución de gas combustible” del programa “acceso al servicio público domiciliario de gas combustible” en el plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo 2020-2023 de acuerdo con la siguiente estructura del plan plurianual de inversiones: (…).

Artículo 3: los demás productos, metas, indicadores y valores del resto de la estructura programática del plan de desarrollo 2020-2023 que no se menciona ni afecta en el articulo anterior, continuarán conforme a lo definido y aprobado en el Acuerdo 008 de mayo de 2020.

Artículo 4º: El presente acuerdo rige a partir de su fecha de

sanción y publicación por parte del ejecutivo municipal.”

## II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Esta Sala de Decisión declarará la invalidez del Acuerdo acusado, al encontrar que el Concejo municipal no tuvo en cuenta que, al introducir modificaciones al PD, se deben seguir los mismos requisitos de la adopción del Plan y, en tal razón, para su modificación, debía acreditar los requisitos contemplados en la Constitución Política, en la Ley 152 de 1994 y en el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015, específicamente, en cuanto a la participación y correspondientes conceptos del CTP y de la respectiva Corporación ambiental.

## La participación en la formulación, aplicación y evaluación de planes de desarrollo municipales.

Uno de los fines esenciales del Estado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, es el de *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*. Este fin esencial se enmarca en el contexto de la democracia participativa. El Estado tiene el deber de promover la participación de las personas por medio de diversos instrumentos, dentro de los cuales

se encuentran los mecanismos de participación ciudadana: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, reconocidos en el artículo 103 de la Constitución. Además de estos mecanismos existen otros escenarios de participación, como es el caso de los consejos de planeación (art. 340), tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local. Así lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994, y lo reiteró en la Sentencia T-596 de 2002.

El proceso de formular, aplicar y evaluar un PD, en los órdenes nacional y local, está regulado en los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo1 (en adelante **LOPD**). Además de lo dicho sobre los consejos de planeación, en el artículo 342 de la Carta se prevé que la ley debe determinar *“los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y* ***las modificaciones correspondientes****, conforme a lo establecido en la Constitución”. (Destacado de la Sala)*

Al desarrollar el mandato constitucional, el artículo 1º de la LOPD señala que su propósito es *“establecer los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342…”*. Este propósito se cumple con arreglo a los principios rectores de autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad y conformación de los planes de desarrollo2.

Las normas aplicables en el plano local aparecen en los artículos 31 y siguientes de la LOPD. El contenido y el alcance de estos planes están regulados en los artículos 31 y 32. Las autoridades e instancias de planeación aparecen en el artículo 33; el alcalde es el principal orientador de la planeación; los CTP municipales, departamentales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, cuya creación se prevé en la ley, son escenarios de planeación. La integración de estos consejos y sus funciones están previstas en los artículos 34 y 35.

1 Así lo dice de manera explícita el artículo 2 de la ley.

2 Artículo 3 de la ley.

En materia de procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar, monitorear y evaluar los planes de desarrollo territoriales, se debe aplicar, en cuanto sea compatible, las reglas previstas para el plan nacional, conforme al artículo 36 de la LOPD y de acuerdo con las equivalencias previstas en el artículo 37. Así lo advirtió la Corte en la Sentencia C-191 de 1996, al decir:

“Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es *"facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación"*. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.”

Si bien es legítimo que la ley establezca mecanismos participativos en varias fases del proceso de planeación, la ley puede establecerlos para una de las fases del proceso y no para todo el proceso. Así lo precisó la Corte en la C-524 de 2003, al señalar que no *“constituye una condición invariable de la democracia participativa que cada mecanismo de participación deba surtirse sin limitación alguna en todas y cada una de las fases del proceso frente al cual se estatuye”*, en este caso el proceso de planeación, *“(…) pues, en consideración a la materia o campo específico de la actuación estatal, el legislador bien puede fijar límites y disponer que la participación se concretará en una o en algunas de las etapas del proceso y no necesariamente en todas ellas3. Es más, la propia Constitución prevé límites a la participación en la función de planeación. Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes.”*

Al estar enfocada la participación principalmente en la fase de elaboración de los PD, como se acaba de poner de presente, el

3 La Corte se ha pronunciado con ocasión de los límites que pueden fijarse al ejercicio del derecho de participación. Es el caso de la sentencia C-507-01, en la cual señaló que “*el de participación como el conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no es un derecho absoluto. Admite modulaciones cuya precisión corresponde al legislador*”. En esa sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 35 del Decreto-ley 196 de 1971, que admite la posibilidad de exigir la calidad de abogado para actuar ante las autoridades administrativas y que había sido demandado, entre otros argumentos, por vulnerar el principio de participación.

procedimiento de formación de los planes de desarrollo territoriales adquiere el mayor relieve.

Así, conforme con el capítulo IV de la LOPD, la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se adelanta así:

*i)* Formulación inicial. Elegido el Presidente, todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación, le prestarán a él el apoyo administrativo, técnico y de información necesario para adelantar las gestiones para iniciar la formulación del plan, *ii)* Coordinación de las labores de formulación. El Director del Departamento Nacional de Planeación coordinará con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 y con el Consejo Superior de la Judicatura, las labores requeridas para continuar la formulación del plan de desarrollo; *iii)* Participación activa de las Entidades Territoriales en el proceso de elaboración del plan; *iv)* Presentación al Conpes; *v)* Concepto del Consejo Nacional de Planeación y *vi*) Proyecto definitivo. Oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación, el Conpes efectuará las enmiendas que considere pertinentes, luego de lo cual, el Gobierno presentará el proyecto a consideración del Congreso.

Además de las reglas del plan nacional que sean aplicables, el artículo 39 de la LOPD prevé seis reglas especiales para el nivel local, a saber:

“1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

1. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

1. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

1. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.
2. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

1. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentando ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.”

Por su parte, el Decreto 1865 de 19944, compilado en el Decreto 1076 de 2015, establece un procedimiento5 para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los municipios. Así, el proceso de preparación de los PD, en lo relacionado con la gestión

4 “Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial”.

5 “ARTÍCULO 2.2.8.6.1.2. Armonización. (…)”.

ambiental6, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones ambientales, las cuales, deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la ley 152 de 1994. En tal razón, se procederá de la siguiente manera:

“2. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.

1. La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo.
2. Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las asambleas departamentales o consejos municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente.”

Luego, es dable concluir que la Corporación Autónoma Regional tiene la obligación de revisar “técnicamente” el proyecto de PD y constatar su armonización con los demás planes de la región. El fruto de dicha labor debe materializarse en la expedición de un “concepto”. Así, se advierte el siguiente trámite en cuanto tiene que ver con los conceptos de la Corporación Ambiental y del CTP. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno, se convocará a constituirse al CTP y se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional. La Corporación tiene 15 días para su revisión técnica y constatar su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir al Consejo de Gobierno el plan con el concepto respectivo, quien considerará y enviará copia de este al CTP, el cual, en el caso de no acogerlas enviará copia al concejo municipal para que lo consideren en el trámite siguiente. El CTP deberá analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo y, finalmente, en el término máximo de un (1) mes, rendir su concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes.

6 A que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994.

La participación de las referidas entidades administrativas en la elaboración de los PD, se da en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 339; así expresamente lo ha considerado la Corte Constitucional7:

"Las corporaciones autónomas regionales (…) están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y ***dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales***, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas." (Destacado de la Sala)

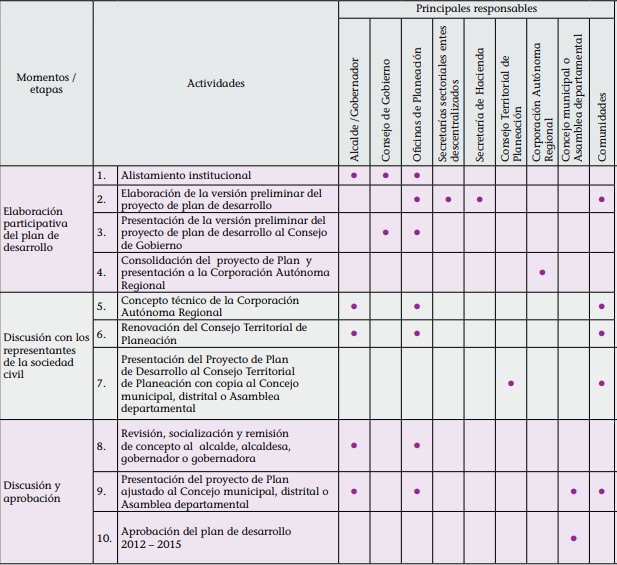
Al tiempo que, la Ley 99 de 1993 establece como función de las Corporaciones Autónomas regionales, entre otras, *“4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial,* ***asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental*** *y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;”*.

Una vez surtido el anterior procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40, el proyecto del plan de desarrollo debe presentarse al concejo municipal dentro de los primeros cuatro meses del periodo del alcalde, para su aprobación. El concejo deberá tramitar el proyecto en el mes siguiente a su presentación. Luego de aprobado el PD es menester evaluar los planes de acción conforme al artículo 41, y proceder a la evaluación de gestión y de resultados de este, según el artículo 42. De otra parte, el alcalde

7 Sentencia C-593 de 1995.

tiene el deber de rendir un informe anual de ejecución del plan (art. 43), y los concejos deben definir los procedimientos por medio de los cuales los planes se armonizarán con los respectivos presupuestos (art. 44).

De lo expuesto, se concluye, gráficamente8, el procedimiento para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así:



## Análisis y solución del caso concreto.

La Gobernación de Boyacá solicita se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo 007/21, *"Por medio del cual se lleva a cabo un modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo garantía de un buen gobierno 2020- 2023 del municipio de Ramiriquí - Boyacá”,* sosteniendo que, el procedimiento que se debe adelantar para introducir una modificación al PD de una entidad territorial es igual al que se lleva a cabo para su formulación inicial, discusión y aprobación, sin que en el presente caso, la expedición del Acuerdo acusado contara con el concepto del CTP y de Corpochivor. Consideración de la que discrepa tanto el Concejo municipal como al alcalde, quienes

8

[https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/planesdesarrollo\_dnp\_web](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/planesdesarrollo_dnp_web.pdf)

[.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/planesdesarrollo_dnp_web.pdf)

afirmaron que, dentro de los anexos del Acuerdo se evidencia la participación y deliberación del presidente del CTP y que si bien Corpochivor no se pronunció en esta oportunidad, ya se había pronunciado respecto al componente ambiental del Plan de desarrollo que fue aprobado mediante el Acuerdo No 08 de 2021, máxime, si la modificación del PD no se trataron asuntos ambientales.

Lo primero que advierte la Sala es que la Constitución Política y la Ley 152 de 1994 no establecen limitación alguna para modificar los PD. En efecto, las entidades territoriales podrán modificarlos en todo momento, siempre que se surta todo el procedimiento llevado a cabo durante su aprobación y se justifique, en aras del principio de planeación, las razones por las cuales se hacen necesarias las modificaciones. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-015 de 1996, manifestó:

“… ***la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial****,* ***según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica***, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, tal como lo estatuye el artículo 341 de la Constitución.

De todas maneras, puesto que el Plan ha de tener origen en la iniciativa del Ejecutivo, según lo preceptúa el artículo 154 Ibidem, es necesaria la iniciativa del Gobierno para introducir modificaciones al Plan, al menos tratándose de incrementos en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o en el caso de proyectos de inversión no solicitados en él (artículo 341, inciso final, C.P.). ***Habrán de acatarse en tales casos las reglas que imponen la Constitución y la Ley Orgánica para la expedición de la Ley del Plan, pues con arreglo al conocido principio de Derecho, tal como han sido hechas las cosas deben deshacerse o modificarse.*”** (Destacado de la Sala)

Luego, la obligatoriedad del Plan no significa su carácter irreformable, pues, como en este caso, el Concejo municipal no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante un Acuerdo que debe cumplir los requisitos del inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

Ahora bien, como se advirtió, se alega que el Concejo de Ramiriquí al expedir el Acuerdo No 007 de 2021, no contó ni con el concepto del CTP ni de Corpochivor, para efectuar la modificación al PD. En tal sentido se advierte que, de conformidad con el artículo 3409 de la Constitución, el Constituyente consagró un carácter consultivo al Consejo Nacional de Planeación, condición que también le otorgó el numeral 3º del artículo 1210 de la ley 152 de 1994. La Corte Constitucional, mediante Sentencia [C-524](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-524_2003.html#1) de 2003, al estudiar la inconstitucionalidad de la norma en cita, indicó que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los CTP no se agota en la fase de discusión del PD, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes. Expresamente indicó:

“… la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino ***también frente a las modificaciones del Plan***, lo que otorga a dichos consejos sentido de permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma demandada, en el entendido que ***la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los CTP no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación del mismo***”. (Negrillas de la Sala)

De manera que, sí es necesario que, en la eventual modificación del PD el CTP expida un **concepto** sobre la modificación del Plan, el cual, según lo dispuesto en los artículos 3511 y 3912 de la Ley

9 “ARTICULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. (…)”

10 “Artículo 12. Funciones del consejo nacional de planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación: (…) 3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

11 “Artículo 35.- Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación. Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sea compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.”

12 “Artículo 39.- Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente: (…) **5.** El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos

(2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con

152 de 1994, debe comprender13: *i)* recomendaciones u observaciones puntuales sobre el articulado del proyecto del PD, tanto en la parte estratégica como en el plan de inversiones y *ii)* verificación de la correspondencia de los planes con los programas de gobierno presentados por el alcalde al momento de inscribir su candidatura. Al tiempo que, de conformidad con el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución y el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015, es ineludible el concepto de la Corporación ambiental para que la modificación que se introduce sea revisada técnicamente y se constate su armonización con los demás planes de la región; pues se reitera, en la introducción de cambios en el PD deben cumplirse las reglas que imponen la Constitución y la Ley Orgánica para la expedición del PD.

Según lo probado en el proceso, la Sala advierte que, en efecto, el proyecto de Acuerdo por medio del cual se lleva a cabo una modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD *“Garantía de buen gobierno 2020-2023”* fue presentado el 20 de mayo de 2021 al CTP para su socialización. Como representantes de este, asistieron el presidente del Consejo, quien además actúa como representante del sector agropecuario, la representante del sector transporte y el representante de las juntas de acción comunal, quienes efectuaron algunas inquietudes con relación a la modificación efectuada al Plan. De lo acreditado en las diligencias, no se advierte que el proyecto de la modificación del PD haya sido enviado, simultáneamente, a la Corporación Autónoma Regional, como expresamente lo indica el Decreto 1076 de 2015.

Revisado el documento que contiene la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo, NO se mencionaron los conceptos que debían expedir el CTP y la corporación ambiental. En el mismo sentido se tiene que, de acuerdo con los debates surtidos al proyecto, el concejal-ponente presentó, ante la comisión segunda permanente

el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativas deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular. **6.** El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentando ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan. Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo”.

13

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf) [20Consejos%20Territoriales%20web.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf)

de planes y programas de desarrollo, la ponencia en sentido negativo, entre otras razones, por la falta del concepto del CTP y participación ciudadana, al tiempo que, el concejal Julio Alfonso Mendoza, se manifestó en igual sentido.

Al segundo debate, asistió el presidente del CTP, quien en su intervención expresamente indicó: *“refiere al proceso de acompañamiento del CTP y las dudas suscitadas ante la comunidad este proyecto de acuerdo y que serán transmitidas a la plenaria (…) por otra parte señala que remitirá a la plenaria del consejo las inquietudes allegadas por algunos miembros del Concejo de planeación refiere a las preguntas del profesor Edgardo Román (…). De otra parte, manifiesta la corporación que los demás integrantes del Consejo territorial de planeación no se pronunciaron frente al proyecto de acuerdo”.*

Igualmente, se advierten las intervenciones de los concejales Julio Alfonso Mendoza, Jhoan Ricardo Ávila Cruz y José Miguel Torres López, quienes reiteraron su inconformidad acerca de la falta de concepto del CTP, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 y la sentencia C-523 de 2003, así como del concepto de Corpochivor.

De lo expuesto, la Sala concluye que, en efecto, la presentación del proyecto de Acuerdo que pretendía modificar la estructura programática y plan plurianual de inversiones del PD del municipio de Ramiriquí NO contó con el concepto del CTP sobre la modificación del Plan, ni el de la Corporación ambiental. Si bien el proyecto fue sometido a análisis y discusión por parte de algunos de los miembros del Consejo Territorial, no se acreditó que dicha autoridad consultiva hubiese rendido concepto al respecto y que este se presentara ante la respectiva corporación de elección popular.

La falta de expedición de los referidos **conceptos** sobre la modificación del Plan también se corrobora del trámite dado al proyecto de acuerdo. Así, se tiene que el 20 de mayo de 2021 se convocó al Consejo de Gobierno y al CTP para socializar el ajuste presentado al PD municipal, sin que haya constancia de haberse enviado copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional; entre tanto, al día siguiente, día 21, se llevó a cabo el primer debate al proyecto de acuerdo, ante la comisión segunda permanente de planes y programas de desarrollo, momento desde el cual, el ponente de la decisión dejó constancia de la ausencia del concepto del CTP. Posteriormente, el 26 de mayo de 2021, el alcalde municipal de Ramiriquí remitió al presidente del CTP el *“borrador proyecto de acuerdo No. 07 de 2021*”, para la respectiva revisión,

observaciones, sugerencias y concepto. Es decir, se confirma que para el primer debate no se habían expedido los referidos documentos.

En el segundo debate, se dejó constancia de la presencia del presidente del CTP, quien deliberó acerca del contenido del Acuerdo No 007, y como se indicó en precedencia, manifestó expresamente que las dudas suscitadas serían expuestas ante la comunidad y transmitidas a la plenaria, es decir, que no se habían emitido los referidos conceptos. Al tiempo que, algunos de los concejales dejaron expreso pronunciamiento acerca de la falta del concepto. Finalmente, el Acuerdo fue sancionado el 31 de mayo de 2021.

Además de lo expuesto, si el Proyecto de Acuerdo fue presentado ante el Consejo Territorial el 26 de mayo de 2021, tampoco se podría argumentar que en el presente caso se configuraría la situación que contempla el numeral 6º del artículo 39 de la LOPD, que señala que, como el Consejo Territorial debe realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan, transcurrido dicho plazo sin que el Consejo se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha. Pues se reitera, el Acuerdo fue sancionado el 31 de mayo de 2021.

De manera que para que los CTP logren llevar a la práctica el principio de participación consagrado en la Carta Política, su actuación debe abarcar no sólo la fase de discusión del PDT, sino también las modificaciones de dicho plan, cumpliendo una función consultiva, lo que les otorga sentido de permanencia institucional. Actuación que, conforme con la Ley 152 de 1994 - LOPD, debe quedar plasmada en un concepto el cual debe contener: *i)* las recomendaciones u observaciones puntuales sobre el articulado del proyecto del PD, tanto en la parte estratégica como en el plan de inversiones, y *ii)* verificar la correspondencia de los planes con los programas de gobierno presentados por el alcalde al momento de inscribir su candidatura. En el presente caso, quedó demostrado que, si bien el CTP conoció del proyecto de Acuerdo que modifica el PD inicial, ello tan solo se dio para efectos de deliberación. Luego no se da por satisfecho la acreditación de este requisito.

En cuanto se refiere al concepto técnico de Corpochivor, no son de recibo los argumentos expuestos tanto por el concejo municipal como por el alcalde, que señalan que, como en la modificación del PD no se trataron asuntos ambientales y como quiera que dicha Corporación ambiental ya se había pronunciado respecto al

componente ambiental del PD que fue aprobado mediante el acuerdo No 08 de 2021, no era necesario desgastar el actuar de la Corporación ambiental. Al respecto, se debe reiterar que la introducción de cambios al PD procede en la misma forma en que se expidió el Acuerdo inicial, sumado a que, dicho concepto tiene por finalidad la revisión técnica del proyecto y la verificación de su armonización con los demás planes de la región, sin que, como lo advierten las autoridades accionadas, dicha labor comprenda un desgaste para la autoridad ambiental, pues precisamente, constitucional y legalmente a dicha autoridad corresponde la referida función técnica. Luego, también era necesario que la Corporación ambiental se pronunciara de manera expresa respecto de las modificaciones introducidas al PD territorial.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala declarará la invalidez de la totalidad del Acuerdo No 007 de 31 de mayo de 2021 *"Por medio del cual se lleva a cabo una modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo garantía de un buen gobierno 2020-2023 del municipio de Ramiriquí - Boyacá”,* por infringir la Constitución (principio democrático) y la Ley 152 de 1994 - LOPD, en cuanto al trámite para la modificación del PD. Al respecto, se precisa que, si bien con la demanda se solicita, únicamente, la invalidez del artículo 4º del Acuerdo acusado, del contenido del libelo introductorio, expresamente del concepto de violación, se advierte que la invalidez que se depreca permea la totalidad del Acuerdo, como quedó demostrado, luego, lo procedente es declarar la invalidez del referido acto.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**PRIMERO.** Declarar la **INVALIDEZ POR ILEGALIDAD** del

Acuerdo No 007 de 31 de mayo de 2021, *"Por medio del cual se lleva a cabo una modificación en la estructura programática y plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo garantía de un buen gobierno 2020-*

*2023 del municipio de Ramiriquí - Boyacá”,* expedido por el concejo municipal de Ramiriquí.

**SEGUNDO.** Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Ramiriquí.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.*

## NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

Magistrado

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala en la Plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

*LLRG*