

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja,

27 MAR 2019

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**
Demandante : **Departamento de Boyacá**
Demandado : **Municipio de Aquitania**
Expediente : **15001-23-33-000-2018-00641-00**

Tema : **Modificación Plan desarrollo- concepto CAR**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 015 del 30 de agosto de 2018, *“Por medio del cual se modifica el acuerdo número 005 de 24 de mayo de 2016 “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, para el período constitucional 2016-2019 soluciones firmes para Aquitania”.*

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo 015 del 30 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Aquitania.

Por último, se solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del Municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

2

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Aquitania expidió el Acuerdo Municipal No. 015 del 30 de agosto de 2018, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 14 de septiembre de 2018 (f. 8).

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Ley.

Estima como normas violadas el artículo 3° del Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994 y el artículo 39° de la Ley 152 de 1994.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Aquitania desconoce la norma antes descrita ya que modifica el plan de desarrollo sin contar con el concepto previo y favorable de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.

Efectivamente, aduce que lo único que se observa dentro del acuerdo demandado es el oficio 0009647 de 9 de agosto de 2018, suscrito por la subdirectora de planeación y sistemas de información, como respuesta al radicado n° 0107771 de 9 de junio de 2018 al alcalde de Aquitania, en el que se hacen una serie de observaciones *“SIN QUE REALMENTE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – CORBOYACA- EXPIDIERA UN CONCEPTO FAVORABLE”*.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 12 de octubre de 2018 siendo inadmitida por el despacho mediante providencia del 17 de

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

3

octubre de 2018 (f. 97), por indebida representación del departamento de Boyacá. Hecho que fue subsanado mediante oficio recibido el 24 de octubre de 2018 (f. 100). En consecuencia, la demanda de la referencia de admitió y fijó en lista mediante providencia de 8 de noviembre de 2018(f. 108), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.111), no se allegó pronunciamiento alguno.

3. Mediante providencia del 3 de diciembre de 2018 (fl. 113), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Además, como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

A la Sala le corresponde determinar en la presente oportunidad si el Acuerdo 015 del 30 de agosto de 2018 *“Por medio del cual se modifica el acuerdo número 005 de 24 de mayo de 2016 “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, para el período constitucional 2016-2019 soluciones firmes para Aquitania”*, es válido a la luz del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 3º del Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994, comoquiera que el departamento de Boyacá aduce que no se contó con el concepto previo y favorable de CORPOBOYACÁ para poder modificar el

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

4

plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, del periodo constitucional 2016-2019¹.

Con el fin de despejar los anteriores interrogantes, la Sala analizará previamente i) la naturaleza los Planes Nacionales de Desarrollo; ii) la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales y sus funciones; iii) el procedimiento para modificar el plan de desarrollo; iv) los vicios de forma en el debate parlamentario; v) el principio de instrumentalidad de las formas; y por último, vi) se solucionará el caso concreto.

2. Naturaleza de los Planes Nacionales de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo, regulado constitucionalmente en los artículos 339 y siguientes de la Carta, constituye “...el *mecanismo más importante de planeación nacional tendiente al logro de los fines del Estado Social de Derecho, por cuanto propende por el cumplimiento de los deberes sociales y, con ello, por la vigencia y aplicación de la Constitución Política*”².

En su elaboración participan la rama ejecutiva y legislativa, puesto que el proyecto de ley se presenta por iniciativa del Gobierno Nacional³ y es aprobado por el Congreso, conforme con “*la Constitución Política (arts. 339 a 344), mientras al Congreso le corresponde aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse “con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (C.P. art. 150-3 C.P.), su iniciativa está reservada al Gobierno Nacional (C.P. art. 200-3), “por cuanto éste dispone de todos los elementos*

¹ Ver fallo proferido el 26 de octubre de 2017, por la Sala de Decisión nº 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, MP. Félix Alberto Rodríguez, medio de control: nulidad, expediente: 2013-0058-02.

² Sentencia C- 047 de 2018, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo

³ Sentencia C-557 de 2000. Lo que se debe a que “*éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos*”

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

5

de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”⁴.

Se compone de dos acápites, el primero, denominado “*parte general*”, alude a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, así como a las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El segundo, llamado “*plan de inversiones públicas*” contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, en un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

El Plan Nacional de Desarrollo, contempla los temas estructurantes bajo las cuales se prioriza la gestión ambiental del país, estos seis temas son los siguientes:

1. Planificación ambiental en la gestión territorial
2. Gestión integrada del recurso hídrico
3. Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad
4. Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles
5. Prevención y control de la degradación ambiental
6. Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental

En el marco de las funciones de las CAR, establecidas en la ley 99 de 1993, se especifica que estas deberán ser las ejecutoras de las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, así como los del orden regional que le hayan

⁴ Sentencia C-557 de 2000.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

6

sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción, para lo cual, en la construcción de los Planes de Acción se deberán identificar claramente las prelacións dadas en el PND, geográfica y sectorialmente⁵.

3. Corporaciones Autónomas Regionales

La Constitución Política de 1991 se caracteriza por su amplio contenido normativo en materia ambiental, el cual propende por la promoción y protección del medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible⁶.

En desarrollo de estos preceptos y siguiendo parámetros internacionales sentados al respecto⁷, fue expedida la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se *“crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”*.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, según el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

⁵ Ministerio de Medio Ambiente- Guía para la formulación y el seguimiento de los planes de acción de las CAR y de desarrollo sostenible. www.minambiente.gov.co/.../Guía_formulación_seguimiento_planesacción.pdf

⁶ “La Asamblea Nacional Constituyente no puede ser inferior en este aspecto a su tarea histórica. El problema ambiental no es una moda pasajera. Ha acompañado al hombre a lo largo de su historia y muchos de los fracasos de las antiguas culturas se deben a formas sociales inadecuadas de adaptación al medio. La diferencia entre las crisis ambientales del pasado y la del presente consiste en que tanto el desarrollo, como a amenaza del orden de la vida, se han vuelto planetarias. La unificación tecnológica y cultural del mundo han engendrado la conciencia de la unidad de los procesos vivos. El problema ambiental es uno de los mayores movilizadores de la conciencia pública en este final de siglo.

“Ya no es posible ver el problema ambiental como un recurso romántico o de escape a las condiciones del presente”. Cita en C-462 de 2008. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe-ponencia medio ambiente y recursos naturales. Ponentes: Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Argelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero. GACETA CONSTITUCIONAL No. 46, 15 de abril de 1991

Ley 99 de 1993, artículo 23.

⁷ Particularmente, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

7

Entre las entidades pertenecientes a esta organización institucional se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entidades públicas nacionales catalogadas como **la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**⁸, en la cual se encargan de la administración del medio ambiente, los recursos naturales renovables y propenden por su desarrollo sostenible.

Fueron **definidas** en la Ley 99 de 1993 como *“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”*⁹ (negrillas fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, su **naturaleza jurídica**, responde a la de entidades autónomas¹⁰ de naturaleza administrativa descentralizada y, en consecuencia, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. En este sentido, la Corte Constitucional ha explicado que *“en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa”*. Con punto a lo cual se ha señalado que *“tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la*

⁸ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 2°.

⁹ Ley 99 de 1993, artículo 23.

¹⁰ Constitución Política, artículo 150, numeral 7°.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

8

administración central nacional y la descentralizada por servicios”¹¹. Igualmente, se ha reconocido la posibilidad de representar a la Nación y ser agentes del Gobierno Nacional.

El **objetivo** y una de las funciones principales de las CAR consiste en ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible e, igualmente, aplicar, cumplida y oportunamente, las disposiciones legales vigentes sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento de estos¹².

A lo que se suma la labor de coordinar el proceso de preparación de tales herramientas de desarrollo medioambiental¹³, como son los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas 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.

Todo lo anterior, en coordinación entre el nivel central y regional. Cabe destacar que para el desarrollo de la *Planificación Ambiental Regional* estas entidades, de acuerdo con el Decreto 1200 de 2004, cuentan con los siguientes instrumentos: El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción TRIENAL (PAT) y el Presupuesto anual de rentas y gastos.

Luego, las CAR tienen como una de sus funciones la coordinación y asesoría en el desarrollo de instrumentos de planificación en el área de su jurisdicción,

¹¹ Sentencia C-462 de 1998.

¹² Ley 99 de 1993, artículo 30 y 31 numeral 1°.

¹³ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 4°.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

9

a fin de garantizar armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.

En este sentido, los planes de acción se constituyen en un elemento estratégico de planeación, ya que a partir de su articulación con la visión general e integral de la situación regional, plasmada en los Planes de Gestión Ambiental y Planes de Desarrollo regionales y locales, y su complementariedad con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus políticas, se definen los elementos que precisan el accionar de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Plan Nacional de Desarrollo establece los énfasis de acción y estrategias para abordar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo del país, por lo tanto debe ser considerado como un instrumento de planeación básico a nivel regional, ya que el agregado de metas regionales contribuye a la consolidación de metas de desarrollo social, económico y ambiental del país. (Ver página web del Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co).

Los Planes de Desarrollo Departamentales estratégicos y de gobierno consideran igualmente las líneas de acción que se plantean desarrollar en los Departamentos (en muchos casos los límites político- administrativos del Departamento coinciden con la jurisdicción de las Corporaciones), por tal razón, a través del Plan de Gestión Ambiental Regional, se debe buscar la coordinación de acciones entre los Planes de Acción de las CAR y los Planes de Desarrollo Departamentales.

Las prioridades definidas en el PGAR deben ser la base para hacer explícito en el *Marco General del Plan de Acción* una estrategia de articulación con los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

10

En relación con la **jurisdicción** de las CAR, debe advertirse que son “*entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica*”¹⁴. Siguiendo este precepto, su jurisdicción se debe definir a partir de los contornos naturales que superan la división político-administrativa del territorio colombiano y, por consiguiente, su ubicación geográfica puede comprender diferentes municipios o departamentos.

Se destaca que los artículos 306 y 307 Superiores, al ocuparse del concepto de *región* como entidad administrativa y de planificación, o como entidad territorial, hacen alusión a la unión de dos o más *departamentos con el fin de lograr un mayor desarrollo social y económico*¹⁵.

4. El Procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo territoriales

El inciso 1º del artículo 339 superior, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 3 de 2011, consagra lo siguiente:

“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades

¹⁴ Ley 99 de 1993, artículo 23.

¹⁵ C-596 de 1998

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

11

territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otra parte, el artículo 74 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 21 de la Ley 1551 de 2012, consagra que el trámite y aprobación del plan de **desarrollo municipal deberá sujetarse a lo que disponga la ley orgánica de planeación.**

La Constitución Política en el numeral 2° del artículo 313 dispone que a los concejos municipales les corresponde “2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*”.

Por otro lado, la Ley 152 de 1994 “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*” dispone que los planes de las entidades territoriales “...se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones y que la concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación¹⁶.

La citada ley consagra en los artículos 38 a 40 el procedimiento para la elaboración y aprobación del respectivo proyecto de plan territorial de desarrollo, así:

"ELABORACIÓN. Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

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.

¹⁶ Artículo 38. Los planes de las entidades territoriales. “...tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa”.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

12

2. 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.

3. 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.

4. 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.

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 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.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá 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.

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.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

13

PARAGRAFO. Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.

ARTÍCULO 40. APROBACIÓN. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso" (subrayado fuera de texto).

Con fundamento en lo narrado en líneas atrás, **la planificación ambiental** es la herramienta prioritaria y fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las CAR y para garantizar la continuidad de las acciones, por lo que debe realizarse de manera armónica y coherente con los **planes regionales y locales**.

De conformidad con el Decreto 1200 de 2004 "*Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones*" la planificación ambiental regional debe realizarse con fundamento en los siguientes principios:

- a- **Armonía Regional**, la Gradación Normativa y el Rigor Subsidiario de la Ley 99 de 1993.
- b- Concordancia y articulación entre los diferentes instrumentos de planeación del estado.

Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los Departamentos, Distritos y Municipios, se seguirá el procedimiento previsto en el Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994, así:

"Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los Departamentos, Distritos y Municipios, se seguirá el siguiente procedimiento:

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

14

1. El proceso de preparación de los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones, 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 precitada ley.

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.

3. 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.

4. 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 concejos municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente" (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con el artículo 1° del Decreto 048 de 2001 *“Por el cual se modifica el artículo 7° del Decreto 1768 de 1994, los artículos 1° y 2° del Decreto 1865 de 1994 y se adoptan otras determinaciones”*, la **Planificación ambiental regional** es un proceso dinámico que permite a una región orientar de manera concertada el manejo, administración y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que dichas acciones contribuyan a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo, acordes con sus características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

La planificación ambiental regional abarca la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento ambiental y de planificación del desarrollo de la región donde se realice.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

15

De lo anterior puede concluirse que el procedimiento establecido para la expedición de los planes de desarrollo municipal, en armonía con la gestión ambiental, debe presentar las siguientes características:

- i) El Alcalde electo deberá impartir las directrices pertinentes para la elaboración del plan de desarrollo a través del cual se pretenda llevar a cabo el plan de gobierno por el cual resultó elegido;
- ii) Posteriormente, el alcalde deberá poner a consideración del Consejo de Gobierno o el organismo que haga sus veces, el proyecto de plan de desarrollo y a su vez, dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad del plan de desarrollo;
- iii) Dentro de los 2 meses siguientes a la posesión del alcalde y de manera simultánea a la presentación del proyecto al Consejo de Gobierno conforme a lo señalado en el numeral anterior, la **administración territorial deberá enviar copia del mismo a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en la respectiva entidad territorial;** ésta dispondrá de un término de 15 días para **llevar a cabo la revisión técnica y constatar la armonización con los demás planes de la región**, y expedir el concepto y **enviar el plan al Consejo de Gobierno;** y
- iv) **Una vez recibido el respectivo concepto técnico**, el Consejo de Gobierno lo considerará y enviará copia del mismo al Consejo Territorial de Planeación, el cual en caso de NO acogerlo, enviará copia al Consejo Municipal respectivo para que lo considere en el trámite siguiente.

Por ende, es obligación de la administración municipal presentar el proyecto de plan de desarrollo o sus modificaciones a la CAR. Efectivamente, ante la eventualidad de requerir introducir modificaciones al Plan de Desarrollo de la entidad territorial, es necesario surtir el trámite de presentación del respectivo

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

16

proyecto de ordenanza o de acuerdo, según sea el caso, a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, **para que emitan su concepto sobre el particular**. Es decir, que la función de la respectiva CAR de conceptuar sobre el proyecto de plan de desarrollo, se ejerce cada vez que se pretenda introducir modificaciones al Plan de Desarrollo vigente, en virtud del **principio de armonización de la planificación de la gestión ambiental**, para permitir a una región orientar de manera concertada el manejo, administración y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que dichas acciones contribuyan a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo, acordes con sus características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales:

5. Los vicios de forma en el debate parlamentario

En relación con la importancia de las formas y el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte Constitucional en la sentencia C-087 de 2016, MP.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub adujo lo siguiente:

La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado Democrático y Social de Derecho, y consecuentemente ha velado por su recta aplicación y acatamiento¹⁷.

Por lo anterior, los trámites para al perfeccionamiento de las leyes se dirigen a lograr la eficacia y fortalecimiento del principio democrático, propiciando que las decisiones legislativas se adopten mediante una deliberación seria, vigorosa, participativa, igualitaria, transparente y reglada; y protegiendo el respeto por las minorías políticas, y la generación de espacios para la

¹⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

17

participación y la veeduría de los ciudadanos sobre la gestión del Congreso de la República.¹⁸

Los vicios de forma han sido definidos por la Corte Constitucional como los vicios en la formación y aprobación de las leyes, originados en la inobservancia de las ritualidades previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992, luego, son las “irregularidades en que se incurre durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el ordenamiento jurídico, afectándose parcial o definitivamente la eficacia y validez de aquéllas”¹⁹.

El control de constitucionalidad de las leyes que hace la Corte Constitucional tiene como punto de partida el hecho de que dicha revisión consiste en verificar la satisfacción de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática. Y, no se refiere únicamente a la disposición de reglas preestablecidas, a partir de las cuales se entiende cumplido el trámite de formación de las leyes, sino también al establecimiento de las condiciones necesarias para el adecuado despliegue de principios tales como el de participación, respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros²⁰.

Por lo anterior “*no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad*”²¹.

¹⁸ Al respecto, ver las sentencias C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C - 134 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 865 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C - 578 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 131 de 2009 M.P. Nilson Pinilla; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; entre otras.

²⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 915 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En similar sentido también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y la Sentencia C - 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

18

De esta manera, pueden existir irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque: **(i)** se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o **(ii)** fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley²².

En este sentido, para agotar el examen de las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes, la jurisprudencia²³ ha señalado que al estudiar su dimensión la Corte debe agotar los siguientes pasos²⁴:

(i) Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto reformativo de la Constitución.

(ii) En caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley o acto legislativo.

(iii) Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley o acto legislativo al Congreso y al Presidente de la Cámara de Representantes para que subsanen el defecto observado.

(iv) Si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario,*

²² Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Sentencias de la Corte Constitucional C - 370 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 131 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia en relación con las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos a través de las Sentencias de la Corte Constitucional C - 872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. También en este sentido: Auto de la Corte Constitucional A - 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

19

*independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.*²⁵.

Por ello, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo.

Por lo anterior, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas²⁶, el cual será examinado a continuación.

6. El principio de instrumentalidad de las formas

Según el principio de instrumentalidad de las formas, los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo²⁷, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “*valores sustantivos significativos*”²⁸.

No toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación

²⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-760 de 2001 M.S. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.; Sentencia C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia de la Corte Constitucional C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-131 de 2009 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

²⁶ Sentencias de la Corte Constitucional C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero (Fundamento 6); C-953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-788 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C - 786 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En similar sentido se han pronunciado las Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 1039 de 2004; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

²⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 131 de 2009, M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

20

teleológica al servicio de un fin sustantivo²⁹, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático³⁰.

Lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos³¹.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el proyecto de ley, definidos como “*vicios de carácter sustancial*”, se caracterizan porque: **(i)** vulneran algún principio o valor constitucional; **(ii)** afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o **(iii)** desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo³².

En desarrollo de lo anterior, la Corte ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, otorga la posibilidad de determinar, **(i)** si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, **(ii)** se debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa³³; y en caso

²⁹ Cfr. sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. En similar sentido, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

³¹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C - 055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Sentencia de la Corte Constitucional C - 277 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. En igual sentido, Sentencias C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³³ Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

de que el vicio no haya sido subsanado, **(iii)** se debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado³⁴.

Desde ese punto de vista, el incumplimiento de las normas del trámite legislativo puede dar lugar a diversas consecuencias jurídicas³⁵:

(i) Si, a pesar de existir una irregularidad ésta no afecta los rasgos esenciales del principio democrático, debe concluirse que no existe un vicio de inconstitucionalidad.

(ii) Si la irregularidad atenta contra principios superiores, se trata de un auténtico vicio de procedimiento.

(iii) El vicio es de carácter subsanable se puede corregir sin que ello implique rehacer integralmente el trámite legislativo. Y la subsanación puede darse (iii.1) mediante la devolución del trámite a la autoridad competente para subsanarlo (artículo 241, parágrafo, CP) o (iii.2) por la misma Corte Constitucional, cuando ello sea posible.

(iv) El vicio resulta insubsanable cuando no es posible realizar la corrección sin desconocer los requisitos mínimos de formación del acto, o sin que ello implique la reconstrucción integral de etapas estructurales del trámite.

3) Solución del caso concreto

Descendiendo al caso concreto, a Sala le corresponde determinar en la presente oportunidad si el Acuerdo 015 del 30 de agosto de 2018 “*Por medio del cual se modifica el acuerdo número 005 de 24 de mayo de 2016 “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, para el período constitucional 2016-2019 soluciones firmes para Aquitania”*”, es válido a la luz del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y del artículo 3° del Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994, comoquiera que el departamento de Boyacá aduce que no se contó con el concepto previo y

³⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

22

favorable de CORPOBOYACÁ para poder modificar el plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, del periodo constitucional 2016-2019.

El Acuerdo N°. 015 del 30 de agosto de 2018, *“Por medio del cual se modifica el acuerdo número 005 de 24 de mayo de 2016 “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo para el municipio de Aquitania, para el período constitucional 2016-2019- soluciones firmes para Aquitania”* dispone en la parte considerativa y resolutive lo siguiente:

“...Que el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia en su numeral 2 establece que corresponde a los Concejos adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social.

Que el trámite y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal debe ajustarse a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Planeación, según lo establece en el artículo 74 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 21 Ley 1551 de 2012.

...

Que el procedimiento que se debe adelantar para introducir una modificación al Plan de Desarrollo Municipal, a la luz de la Ley 152 de 1994, es igual al que se lleva a cabo para su formulación inicial, discusión y aprobación, en ese orden de ideas fue sometido el proyecto de modificación al Consejo de Gobierno y posteriormente al Consejo Territorial de Planeación, quien expidió concepto favorable mediante acta del día ocho (8) de junio de 2018... esto en cumplimiento a lo establecido en la sentencia C- 524 DE 2003 y la aprobación del Consejo de Gobierno municipal.

...

ACUERDA

ARTÍCULO 1: Modifíquese el artículo séptimo, referido al Eje N° en el programa n° 6 “Aquitania vive su cultura en Paz”, el cual quedará así:

...”

En el expediente reposan las siguientes pruebas en relación con el concepto que debe rendir la respectiva CAR, paralelo a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno:

a. Copia del acta 001 de 2018 Comisión conjunta, en la que se consigna que “...se ha hecho la consulta con varios jurídicos y la mayoría de ellos dice que no se debe tener en cuenta el concepto de Corpoboyacá ya que no se está modificando el esquema de ordenamiento territorial sino que lo que se está

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

23

modificando ese plan de desarrollo, entonces hay conceptos encontrados en los cuales algunos jurídicos dicen que se debe tener en cuenta solamente el concepto del Consejo municipal de planeación y del Consejo de Gobierno por lo tanto da ponencia favorable para que este proyecto de acuerdo se ha estudiado en primer debate...”(f. 38) (Subrayado fuera de texto).

b. Copia del concepto rendido por CORPOBOYACÁ mediante el oficio 009647 de 9 de agosto de 2018, en los siguientes términos (fs. 53):

“...Dando respuesta a la solicitud del asunto y de conformidad a lo establecido en el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015 y en concordancia con la Ley 152 de 1994, me permito informar que una vez analizada la documentación allegada relacionada con el proyecto de modificación del Plan de Desarrollo “Soluciones Firmes para Aquitania 2016-2019”, me permito realizar las siguientes precisiones:

Es necesario dar mayor claridad a las metas relacionadas con Gestión del Riesgo, Ordenamiento Territorial, Aquitania Limpia y Bella y Servicios Públicos Domiciliarios; refiriendo su articulación con instrumentos de planificación regional y local como el POMCA, PSMV (Metas de carga y objetivos de calidad), PGIRS, EOT vigente, Plan Municipal de Gestión de Desastres, entre otros, así mismo su relación con los objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se deben cotejar las acciones establecidas en el PDM vigente adoptado mediante Acuerdo n° 05 de 2016 profundizando el tipo de ajuste que se dará a cada una de estas en el proyecto de modificación.

Es pertinente precisar lo manifestado en la parte motiva del Proyecto de Acuerdo en lo referente a “Debido a asuntos relacionados con la formalización y legalización de la propiedad rural, **trámites y permisos ambientales** de difícil gestión, la no posibilidad de la gestión de algunos recursos a nivel nacional y regional entre otros.

Finalmente, se recuerda al municipio de Aquitania atender las apreciaciones realizadas por CORPOBOYACÁ en dimensiones que comprometen aspectos o asuntos ambientales” (subrayado fuera de texto).

De entrada debe decirse que se cometió un vicio de forma en el procedimiento de modificación del Plan de Desarrollo del municipio de Aquitania, adoptado mediante el Acuerdo 005 de 24 de mayo de 2016, al pretermirse el procedimiento contenido en el artículo 3° del Decreto 1865 de 1994 para la

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

24

armonización de la planificación en la gestión ambiental en el caso bajo estudio del municipio de Aquitania.

Al respecto cabe recordar que el desconocimiento de un requisito de procedimiento para la formación de los acuerdos municipales, puede no acarrear necesariamente su invalidez, cuando a pesar de ello se advierte que los valores y principios que con aquél se quieren salvaguardar no sufrieron menoscabo alguno.

De acuerdo con la jurisprudencia mencionada en las consideraciones, aplicada a las irregularidades procedimentales que podrían conducir a la invalidez de un acuerdo municipal, los “*vicios de carácter sustancial*”, se caracterizan por lo siguiente:

(i) Vulneran algún principio o valor constitucional; **(ii)** afectan el proceso de formación de la voluntad democrática

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, otorga la posibilidad de determinar, si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de una ley, a partir de la **satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica.**

Sobre el particular, la Sala estima que al pretermirse el procedimiento contenido en el artículo 3° del Decreto 1865 de 1994 se desconoció el principio democrático; uno de los principios del proceso de planificación ambiental regional, el de armonía regional; y el de sustentabilidad ambiental,

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

25

principio general que rige las actuaciones de las autoridades territoriales en materia de planeación.

El principio democrático se desconoció ya que, en el sub examine, el Concejo de Aquitania modificó el Plan de Desarrollo del municipio sin considerar las recomendaciones que realizó CORPOBOYACÁ en el concepto visible a folio 54, aduciendo que no se debía tener en cuenta porque no se estaba “...modificando el esquema de ordenamiento territorial” y que se debía “...tener en cuenta solamente el concepto del Consejo municipal de planeación y del Consejo de Gobierno” (f. 38A).

Por consiguiente, al no existir concertación entre el municipio de Aquitania y las recomendaciones realizadas por CORPOBOYACÁ para la modificación del Plan de Desarrollo, se desconoció flagrantemente el principio democrático, y de paso el logro de los fines esenciales del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines (art. 79 CP).

Además se desconoció el principio democrático, al no haber debate respecto a las citadas recomendaciones, aspecto fundamental para hacer efectivo dicho principio en el proceso de formación de tales decisiones (modificación del plan de desarrollo municipal), comoquiera que el procedimiento previsto en el artículo 3 del Decreto 1865 de 1994 –omitido- es un escenario propicio para la discusión, la controversia y la confrontación en aras de lograr la armonización de la planificación de la gestión ambiental.

Por las mismas razones se desconoció el principio de armonía regional, toda vez que la finalidad del proceso de armonización de la planificación en la gestión ambiental de los municipios –omitido dentro del trámite de aprobación del Acuerdo n° 15 de 30 de agosto de 2018- es permitir a una región orientar

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

26

de manera concertada el manejo, administración y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que dichas acciones contribuyan a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo, acordes con sus características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

Dicha omisión también impide que CORPOBOYACÁ cumpla sus objetivos en el territorio de su jurisdicción, lo que a la vez frustra la continuidad de su accionar.

Por último, se aprecia la vulneración de uno de los principios generales que rige las actuaciones de las autoridades territoriales en materia de planeación, el de sustentabilidad ambiental (art. 3 Ley 152 de 1994), que tiene como objetivo posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, razón por la que los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

-También se infiere que el proceso de formación de la voluntad democrática se vio afectada en el presente caso, precisamente porque no hubo deliberación sobre las recomendaciones que hizo CORPOBOYACÁ, visibles a folio 54.

-Respecto a si la irregularidad fue corregida en el trámite de aprobación del mencionado acuerdo, se tiene que en la comisión conjunta celebrada el 24 de agosto de 2018 en la que se aprobó por unanimidad en primer debate, se estimó que no se tendría en cuenta el concepto de CORPOBOYACÁ por no tratarse de la modificación del esquema de ordenamiento territorial (f. 38).

Así pues, en el caso bajo estudio es evidente que no se subsanó la falencia anotada.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

27

-Ahora, el paso a seguir es determinar si el mencionado vicio es de carácter subsanable, sin que ello implique rehacer integralmente el trámite de aprobación del Acuerdo, mediante la devolución del trámite al Concejo Municipal de Aquitania para subsanarlo.

La respuesta a dicho interrogante es negativa, ya que el vicio encontrado es insubsanable porque implica la reconstrucción integral de etapas estructurales del trámite, en el presente caso, que el Consejo de Gobierno considere las recomendaciones que hizo CORPOBOYACÁ, que a la vez envíe copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación para que también las estime y en caso de no acogerlas enviarlas al Concejo Municipal de Aquitania para que allí sean analizadas.

Como se viene diciendo, el citado Concejo Municipal aprobó la modificación del Plan de Desarrollo Municipal omitiendo el trámite de armonización de la planificación de la gestión ambiental.

Además, este Tribunal en un caso de similares contornos decidió confirmar³⁶ la sentencia proferida, dentro del medio de control de nulidad n° 2013-00058-02, por el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, en el sentido de declarar la nulidad del Acuerdo Municipal n° 04 de 31 de mayo de 2012, mediante el cual se había adoptado el plan de desarrollo municipal del municipio de Puerto Boyacá, entre otras razones, por las siguientes:

“De otro lado es menester hacer hincapié en la importancia del concepto técnico que debe rendir la autoridad ambiental, en el sentido de que no constituye un mero concepto, conforme a lo previsto en el artículo 339 Superior, pues tiene como propósito garantizar el desarrollo de una gestión ambiental regional que resulte armónica y planificada entre los departamentos, distritos y municipios, en cumplimiento de los principios constitucionales según los cuales es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de

³⁶ Sentencia del 26 de octubre de 2017, Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión n° 6, MP. Félix Alberto Rodríguez

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

28

especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines (art. 79 C.P.)³⁷.

Aunado a esto, constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se pretende la materialización de uno de los más importantes ejes de la Constitución Política de 1991, esto es, el logro de un desarrollo sostenible del País y sus regiones y que inclusive ha llevado a la jurisprudencia a calificar la Carta Política como una constitución ecológica.

La anterior es la razón para que la Ley no hubiese establecido, como si lo hizo en relación con la participación ciudadana de los consejos territoriales de planificación en los que transcurrido el término para dicha participación si el Consejo no se pronuncia oportunamente, el trámite del plan de desarrollo debe continuar, pues el concepto que debe rendir la autoridad ambiental en relación con el proyecto de acuerdo del plan de desarrollo municipal es obligatorio y la ley no autoriza continuar con el trámite en caso de que la autoridad ambiental no se pronuncie. Sin embargo en el sub examine, el Concejo de Puerto Boyacá impartió aprobación al proyecto de plan de desarrollo sin contar con el concepto previo de la Autoridad ambiental" (Subrayado fuera de texto).

Por las razones expuestas, se reitera la obligación de la administración municipal de presentar el proyecto de plan de desarrollo o sus modificaciones en su **integridad** a la respectiva CAR, para que emita concepto, en virtud de los principios de armonía regional y de planificación ambiental, y así garantizar el manejo, administración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Lo anterior, atendiendo que el procedimiento que se debe adelantar para introducir una modificación al plan de desarrollo, a la luz de la Ley 152 de 1994, es igual al que se lleva a cabo para su formulación inicial, discusión y aprobación.

Efectivamente, las entidades territoriales y las CAR deben coordinar las labores de planificación en materia ambiental dentro de sus jurisdicciones, siendo necesaria entonces la participación en este caso de CORPOBOYACÁ en el trámite de modificación del Plan de Desarrollo Municipal de Aquitania.

³⁷ Ver fallo proferido el 26 de octubre de 2017, por la Sala de Decisión n° 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, MP. Félix Alberto Rodríguez, medio de control: nulidad, expediente: 2013-0058-02.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

29

Así pues, se debe decir que el concepto que emiten las CAR resulta ser un trámite previo y obligatorio que busca la armonización de la planeación del desarrollo en las regiones en el aspecto ambiental y garantizar la sustentabilidad ambiental, de una relevancia tan evidente que si el Consejo Territorial de Planeación no lo acoge debe enviar el concepto a estudio al Concejo Municipal, lo cual en el caso bajo estudio se echa de menos.

Por lo expuesto, la Sala Considera que el Concejo Municipal de Aquitania omitió el cumplimiento de su deber de acatar las disposiciones que ordenan contar y considerar el concepto previo de CORPOBOYACA.

Por lo expuesto, se concluye que la mencionada irregularidad es un auténtico vicio de procedimiento no subsanable, razón por la que se declarará la invalidez del Acuerdo 015 del 30 de agosto de 2018.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo 015 del 30 de agosto de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Aquitania conforme a la motivación expuesta.

SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Aquitania.

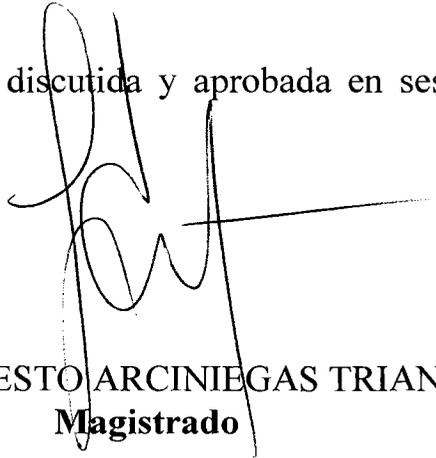
En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Aquitania
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00641-00

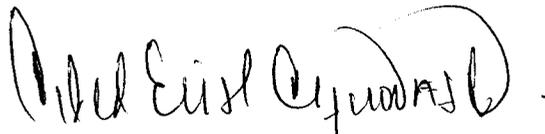
30

Notifíquese y cúmplase,

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



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 54 de hoy: 29 MAR 2019
EL SECRETARIO