



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

**-SALA CUARTA DE DECISIÓN-**

**Magistrado Ponente: RIGOBERTO REYES GÓMEZ**

Armenia Quindío, Veinticinco (25) de Septiembre de dos mil Veinte (2020)

**Referencia:** Sentencia de Única instancia.  
**Acción:** Objeciones a Acuerdo Municipal.  
**Remitente:** MUNICIPIO DE ARMENIA.  
**Asunto:** Objeciones al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023 – Armenia Pa’ todos”*, expedido por el Concejo Municipal de Armenia.  
**Radicado:** 63001-2333-000-2020-00334-00.

**021-002-2020.**

**ASUNTO.**

Procede el Tribunal Administrativo del Quindío en el término dispuesto por el Artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986, a proferir fallo de Única Instancia<sup>1</sup> en el trámite de Objeciones adelantado por la Alcaldesa Municipal de Armenia (E), al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023- Armenia Pa’ todos”*, proferido por el Concejo Municipal de Armenia, previos los siguientes,

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS OBJECIONES (fol. 1 a 16).**

La Alcaldesa Municipal de Armenia (E), remitió a este Tribunal exposición de motivos de las Objeciones de Derecho contra el Proyecto de Acuerdo Municipal N° 165 del 12 de Junio de 2020 presentadas al Concejo Municipal de Armenia en los días 1 y 2 de Julio del año que avanza, las cuales expresa, no fueron acogidas por dicha Corporación, comenzando por mencionar, en la exposición de motivos y aspectos preliminares, que la actuación se suscita para la revisión de legalidad del Acto Administrativo que estima complejo, y que fue presentado para sanción en dos (02) ocasiones con el mismo número consecutivo, igual fecha de expedición y mismo epígrafe, con irregularidades de forma y procedimiento diferente sin que fueran atendidas las objeciones presentadas, lo cual se constata bajo tres tesis principales: i) *El Concejo Municipal tenía la facultad de revocar unos Artículos ya aprobados e incluidos en un Acuerdo que contiene el Plan de Desarrollo, toda vez que este Acuerdo no había sido enviado aún para sanción del*

---

<sup>1</sup> Artículo 151 N° 6 Ley 1437 de 2011 CPACA, Artículo 80 Ley 136 de 1994, Artículo 114 Decreto Ley 1333 de 1986.

*Alcalde, ii) La anterior facultad no debía ser avalada o autorizada por el Alcalde, y iii) El Presidente de la mesa directiva del Concejo de Armenia no tiene, dentro de sus funciones, la de enviar para sanción acuerdos aprobados por el Concejo de Armenia.*

Así expresa que el Concejo Municipal de la ciudad, confundió los móviles, las posibles normas violadas y el argumento del concepto de la violación de esta controversia jurídica de puro derecho con asuntos de interpretación subjetiva, en relación con la enmienda presentada en segundo debate para adicionar dos Artículos al referido proyecto de Acuerdo Municipal, conforme iniciativa del entonces Alcalde Encargado del Municipio de Armenia, siendo efectivamente aprobada en segundo debate dentro de la sesión plenaria del 12 de Junio de 2020, y revocada en sesión ordinaria del 15 de Junio de 2020 por el Concejo, contrariando el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994. Lo anterior, logró que se partiera de una premisa fáctica no cierta para no acoger las *Objeciones de Derecho* bajo una motivación de conveniencia política y social.

Esta revocatoria de dos Artículos aprobados, es respetable y loable desde un punto de vista de conveniencia en la Administración Pública y hasta del querer ciudadano, sin embargo, para ello, deben respetarse las formas procesales y las normas aplicables, en especial, la Ley Orgánica N° 152 de 1994, referida a la aprobación de los Acuerdos Municipales que contienen planes de desarrollo, siendo allí donde considera falla el Concejo Municipal de Armenia, y por lo cual debió impulsarse el proceso de la referencia.

Menciona que debe tenerse en cuenta las causas y propósitos jurídicos que impulsan el trámite, que no son otros que la posible violación de unas normas específicas de procedimiento por parte del Concejo Municipal, en especial el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994, reservado por la Constitución al Legislador, y no, como lo quiso hacer ver en su momento el Concejo, unas *Objeciones de Derecho* posiblemente amañadas del ejecutivo Municipal por mantener los dos Artículos propuestos y aprobados en sesión del segundo debate de aprobación del referido proyecto de Acuerdo Municipal.

Menciona la Alcaldesa Municipal encargada de Armenia que distinto al entonces Alcalde encargado que en su momento propuso los dos Artículos en controversia, no busca otra cosa que presentar los argumentos de algunas omisiones al cumplimiento de la Ley en esta materia por el Concejo Municipal, y se decida así si lo realizado por los Concejales de Armenia se ajustó a derecho o no, pues lo que se pretende es proteger el orden jurídico, las Instituciones y velar por el estricto cumplimiento de las formas y procedimientos en la aprobación de la hoja de ruta del Municipio de Armenia en los próximos años, independiente de su contenido, siendo un debate de puro derecho.

En el acápite rotulado *Síntesis del litigio*, se menciona por la burgomaestre del Municipio de Armenia encargada que el proceso de legalidad se enmarca en la indebida interpretación del Artículo 109° del Acuerdo 08 de 2014, esto es, el reglamento interno, y en la no aplicación del Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, esto a la hora de revocar unos Artículos de un Acuerdo que adopta un Plan de Desarrollo ya aprobado en segundo debate por el Concejo el día 12 de Junio de

2020, los cuales se menciona a pie de página fueron revocados en dicha sesión ordinaria por una propuesta de los Concejales Francis Javier Rodríguez y Rubén Darío Melo; violando a juicio de la Alcaldesa el Concejo Municipal tales normas en la sesión del 15 de Junio, ello al considerar el cabildo en dicha sesión que era necesario revocar unos Artículos propuestos por el entonces Alcalde encargado, y aprobados en sesión del 12 de Junio para que hicieran parte de lo que sería el Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020.

Citando el Artículo 109 del Acuerdo N° 08 de 2014, menciona que el Concejo de Armenia entiende que, mientras no se haya enviado para sanción un Acuerdo aprobado, dicha Corporación puede revocar a *mutuo proprio* su contenido, así este ya haya sido aprobado anteriormente, interpretando por su parte la Alcaldesa el Artículo en el sentido que deberá ser siempre en la misma sesión o sesiones en que se revoquen articulados de Acuerdos ya aprobados, violando así tal proceder según estima de manera general dicha disposición, sino que de manera especial, el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, por ser los Artículos revocados, parte de un Acuerdo que adopta un Plan de Desarrollo.

Cuestionando si puede el Concejo Municipal de Armenia revocar en forma posterior Artículos de un Plan de Desarrollo ya aprobado en sesión de segundo debate, pendiente de sanción por el ejecutivo Municipal, y si tratándose de un proyecto de Acuerdo aprobado, referido a un Plan de Desarrollo Municipal, necesitaba el Concejo Municipal de Armenia de la autorización del Alcalde para dicha revocatoria, tal como lo menciona la Ley N° 152 de 1994, siendo tales los problemas jurídicos que a su juicio se analizaron para presentar la Objeción de Derecho, aludiendo en el título III sobre la competencia para promover las referidas motivaciones y la oportunidad procesal, citando los Artículos 315 numeral 6 de la Constitución, el Artículo 78 y siguientes de la Ley 136 de 1994, los Artículos 141 y 146 del Acuerdo Municipal 08 de 2014; a partir de los cuales expresa la Alcaldesa Municipal de Armenia presenta exposición de motivos de las Objeciones en Derecho frente al proyecto de Acuerdo Aprobado N° 165 del 12 de Junio de 2020, el cual fue presentado ante su despacho para sanción en dos ocasiones, los días 16 y 17 de Junio de 2020.

Sobre la legitimación en la causa por activa, cita lo dispuesto por el Artículo 146 del reglamento interno, así como el Artículo 80 de la Ley 136 de 1994, aludiendo encontrarse en término para presentar exposición de motivos al haber sido devuelto el 16 de Julio de 2020 por el Concejo Municipal el Acuerdo N° 165, realizando un recuento de los antecedentes que motivaron el Proyecto de Plan de Desarrollo, indicando que el mismo fue presentado ante el Concejo el día 30 de Abril de 2020, citando al efecto lo dispuesto por el Decreto 683 del 21 de Mayo de 2020 en sus Artículos 2 y 3.

En virtud de lo anterior el Municipio de Armenia adoptó a través del Decreto Municipal N° 201 del 29 de Mayo de 2020 el Decreto Legislativo 683 de 2020, indicando que mediante Auto del 27 de Mayo de 2020 en trámite de Acción de Tutela, el Juzgado Segundo de Familia le ordenó al Concejo Municipal suspender el trámite de Proyecto del Acuerdo 08 de 2020, radicándose por la Alcaldía en trámite la aprobación del proyecto y por el Alcalde encargado de la época ante la

Secretaría del Concejo, el Oficio AM-PGG-542 del 11 de Junio de 2020, el cual contenía una enmienda al entonces proyecto de Acuerdo Municipal, expresando que el día 12 de Junio de 2020 se adelantó en el recinto del Concejo una sesión ordinaria en plenaria de segundo debate, la cual quedó plasmada en el Acta N° 115 de la misma fecha.

En dicha sesión el Secretario del Concejo, luego de verificar el quórum, presentó el orden del día en cuyo punto 5 resalta: *“Continuación segundo debate proyecto de acuerdo 08 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Armenia para el periodo 2020-2023 Armenia Pa’ Todos”, Ponentes honorables Concejales Francis Javier Rodríguez Blandón y Rubén Darío Melo Delgado”*; indicando que una vez arribado a dicho ítem puesto a consideración, el Presidente del Concejo puso de presente tal Oficio de adición, y una vez leído lo que sería el Artículo 35° del Acuerdo se decidió aprobar el mismo, tal y como a su vez ocurrió con el Artículo 36, sobre el cual se realizó voto nominal para su aprobación con un resultado de 16 votos a favor de la inclusión y 2 en contra, votándose así mismo en forma nominal si el proyecto sería Acuerdo de ciudad, siendo afirmativa la votación con 17 votos y ninguno en contra.

Una vez aprobado el Acuerdo, antes de levantar la sesión ordinaria del segundo debate, en plenaria, se celebró la aprobación del ahora Proyecto de Acuerdo aprobado N° 165 del 12 de Junio de 2020, celebrándose posteriormente el lunes 15 de Junio una sesión ordinaria por parte del Concejo de Armenia, la cual quedaría plasmada en el Acta 118 del mismo día, sobre la cual relaciona el orden del día, para indicar que luego de una fallida propuesta de suspensión de la sesión por parte del Concejal Diego Fernando Cardona Carmona, se dio lectura de un Oficio suscrito por los Concejales Francis Javier Rodríguez y Rubén Darío Melo, en donde solicitaron la revocatoria de los Artículos 35 y 36 del Proyecto de Acuerdo 08 de 2020, transcribiéndose apartes de lo comentado en dicha sesión sobre la viabilidad de acceder a la revocatoria, la cual fue votada favorablemente el día 15 de Junio, a efectos de revocar los Artículos 35 y 36, favorable con 13 votos y 5 en contra.

El 16 de Junio de 2020, el Secretario General del Concejo de Armenia presentó ante el despacho de la Alcaldía el Acuerdo N° 165 en tres originales, con las firmas digitales de la mesa directiva de la Corporación, documento de Acuerdo que no contiene los Artículos 35 y 36. Horas más tarde, los Concejales Hugo Andrés Aristizabal Marín y Bryant Stiven Naranjo Raigoza manifestaron que las firmas digitales que se encuentran en el Acuerdo presentado el 16 de Junio no fueron autorizadas por ellos. El día 17 de Junio, el Presidente del Concejo presentó un nuevo cuerpo de Acuerdo con el consecutivo N° 165 del 12 de Junio de 2020, en el cual se encuentra ausente la firma del Secretario general y la del segundo vicepresidente de la mesa directiva de la Corporación, indicando la Alcaldesa (E) que de la mano de la Dirección del Departamento Administrativo Jurídico envió Oficios y requerimientos a la Corporación del Concejo para que fueran aclaradas las irregularidades mencionadas.

El 18 de Junio de 2020 se radicó ante la Fiscalía y a nombre del Municipio denuncia penal en contra del Secretario del Concejo de Armenia, radicándose el

1 de Julio el Oficio de Objeciones de Derecho al Proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal, el cual fue adicionado mediante escrito del 2 de Julio, día en el cual fue recusada la mesa directiva del Concejo por el ciudadano Alejandro Rodríguez, recusaciones que fueron fundadas finalmente el 11 de Julio por la plenaria, nombrándose el 12 de Julio por la mesa directiva la comisión accidental que rendiría ponencia ante la plenaria sobre las Objeciones, informe presentado el 14 de Julio por la comisión, siendo su posición la de declararlas infundadas.

En ese mismo día, la plenaria acoge los argumentos de la comisión y decide no adoptar las peticiones elevadas por la Alcaldía mediante la Objeción de Derecho, ocurriendo la devolución de los dos cuerpos de Acuerdo radicada el 16 de Julio.

Se manifiesta en el escrito de exposición de motivos que sustentan la Objeción en Derecho que presentó la Alcaldía ante el Concejo Municipal los días 1 y 2 de Julio, que el Artículo 109 del Acuerdo 08 de 2014 y el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994 serán esenciales a la hora de determinar si las decisiones que tomó el Concejo Municipal en la sesión del 15 de Junio de 2020 se ajustaron o no a derecho, esto además de tratar de dilucidar la situación jurídica que implica tener un Acuerdo que aprueba un Plan de Desarrollo en dos cuerpos distintos, radicado con vicios diferentes.

Sobre las razones de la Objeción de Derecho, expresa que no se encontró otra alternativa jurídica para solventar o subsanar las irregularidades expuestas, teniendo así la objeción presentada como naturaleza jurídica la de realizar un control de legalidad previo a cualquier sanción por parte de la Alcaldesa de Armenia para evitar que Actos Administrativos viciados o contrarios a derecho nazcan y tengan efectos en el ordenamiento, indicando que dicha facultad está determinada en el numeral 6° del Artículo 315 de la Constitución Política para los Alcaldes, profundizando en dicha facultad por su importancia en el equilibrio y funcionamiento armónico de la Administración.

Como razones por las cuales en ambas oportunidades el proyecto de Acuerdo aprobado N° 165 del 12 de Junio de 2020 controvierte el ordenamiento jurídico, indica como irregularidades que la controversia se circunscribe en la indebida interpretación del Artículo 109 del reglamento interno e inaplicación del Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, sin embargo, no es la única irregularidad, las cuales desarrolla en los siguientes términos:

**a) Presunta falsedad en documento público y abuso de función pública. El Acuerdo fue presentado con firmas digitales no autorizadas.** Menciona que el documento presentado ante el Alcalde encargado el 16 de Junio de 2020 por el Secretario General de la Corporación, a primera vista cumplía con sus rúbricas y firmas completas en digital, de toda la mesa directiva y del Secretario, según lo exigido por el reglamento interno; sin embargo, horas después, el Presidente y primer vicepresidente de la Corporación allegaron Oficios a órdenes del Departamento Jurídico, alegando que dichas firmas si bien eran sus rubricas digitales no habían sido autorizadas por estos, es decir, desconociendo el autor de dicho documento, indicando así que el Secretario General habría incurrido presuntamente en una falsedad en documento público y abuso de función pública conforme al Código Penal, teniéndose un documento Acuerdo N° 165 de

2020 contentivo de 35 Artículos, allegado el 16 de Junio y compuesto con dos firmas de dos cabildantes que no autorizaron plasmar las mismas en dichos documentos, lo cual, afecta la competencia en la expedición del Acto complejo, siendo un Acto aparente que estaría avocado a una nulidad ante la carencia de un elemento esencial del mismo en su estructuración.

Tal documento en esas circunstancias, no podía ser sancionado por el Alcalde encargado y sólo con esta presunta falsedad bastaría para objetar el Acuerdo por violentar los anteriores Artículos pues ello atenta contra la seguridad jurídica, expresando que la presunta falsedad ideológica o material del Acuerdo remitido el 16 de Junio de 2020 tiene varias consecuencias jurídicas, no sólo para la persona o funcionario que incurrió en ese posible uso indebido de las firmas digitales de los miembros de la mesa directiva, sino también en la validez misma de dicho Acto Administrativo complejo, debiéndose tener en cuenta que a pesar de la devolución del documento público por el ejecutivo Municipal, bajo la figura de las Objeciones de Derecho ante el Concejo Municipal, los dos Concejales integrantes de la mesa directiva, no convalidaron las firmas, por lo cual, constituye un vicio invalidante del *Acto Administrativo* en caso de ser sancionado en esas condiciones que pueden conllevar la declaratoria de Nulidad y a la consecuente ineficacia del Acto Administrativo.

Tal irregularidad, va ligada a las interpretaciones que dieron algunos Concejales a lo ocurrido en sesión del 15 de Junio y su alcance jurídico, lo cual se tradujo en lo que efectivamente ocurrió, esto es, la entrega de dos cuerpos de Acuerdo con contenido diferente, ya que para algunos Concejales la revocatoria realizada el 15 de Junio no se realizó conforme a derecho, mientras que otros piensan lo contrario, indicando que debe verse el hecho del indebido uso de firmas digitales no solo como un posible violación de las normas penales sino también a una eventual incursión en una de las causales de nulidad de la Ley 1437 de 2011.

Es claro que el Acuerdo presentado el 16 de Junio incurrió, por lo menos, en una falta de competencia por parte del Secretario a la hora de radicar un documento que no cumplía los requisitos reglamentarios para ser radicado, que no son otra cosa que la firma de todos los miembros de la mesa directiva, ello según el Artículo 138, desprendiéndose de la actuación del Secretario consecuencias jurídicas, siendo una de ellas la de haber viciado de nulidad el Acto complejo, en el caso en que este hubiese sido sancionado, ya que éste remitió el mismo sin competencia para hacerlo ya que no contaba con la firma de todos los miembros de la mesa directiva, requisito indispensable a la hora de arrimar los proyectos de Acuerdo aprobados por el despacho del Alcalde.

Así considera que tal situación puede constituir lo que con razón denomina la doctrina *ineptitud del agente* administrativo, es decir, su imposibilidad de lograr actuaciones administrativas válidas, mencionando que de tal proceder del Secretario ya tiene noticia la Fiscalía, pues el entonces Alcalde encargado puso en conocimiento de los entes de control las referidas actuaciones.

**b) Ausencia de los Artículos 35 y 36 aprobados por el Concejo de Armenia – Indebida interpretación del Artículo 109 del reglamento interno y no aplicación del Artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994.** Indicando que el

entonces Alcalde de Armenia en uso de sus facultades otorgadas por la Ley, presentó dentro del término legal enmienda al Plan de Desarrollo, motivo por el cual podía jurídicamente realizar modificaciones al Proyecto de Acuerdo 08 de 2020 hasta el 15 de Junio de 2020, en los términos del Artículo 2° del Decreto Nacional 683 de 2020 y del Artículo 1° del Decreto Municipal 201 de 2020, ello efectuado en el Oficio del 12 de Junio de 2020 solicitando la inclusión del Artículo 34 sobre *autorización temporal para establecer la estructura de la Administración* y Artículo 35, autorización para contratar (sic), modificación que fue debatida y aprobada en la plenaria del Concejo Municipal de Armenia en segundo debate el 12 de Junio de 2020, tal como consta en el Acta 115 del Concejo, es decir, terminó la actuación administrativa en el trámite de aprobación.

Posteriormente, en sesión ordinaria del 15 de Junio, existió por los Concejales una discusión acerca de la aplicación del Artículo 109 del reglamento interno, en el entendido si era o no posible volver a discutir asuntos del plan de desarrollo ya aprobado, aludiendo que se comparte la interpretación hecha en su momento por algunos Concejales, en el sentido de entender la frase: *“durante la misma sesión o sesiones en que se discuta el proyecto de acuerdo y se apruebe”*, como el marco temporal y jurídico en el cual pudieron haber sido revocados los Artículos 35 y 36 del Acuerdo.

Así, y en virtud del principio de preclusión procesal, es lógico que la única instancia en donde se puede revocar decisiones ya tomadas en un proyecto de Acuerdo sea necesariamente antes de la aprobación de este y en todo caso, antes de que termine la sesión en la cual se aprobó el mismo, como lo dice el Artículo 109 del reglamento interno del Concejo Municipal, durante la misma sesión o sesiones en que se discuta, refiriendo que las etapas del procedimiento administrativo se deben respetar y estas culminan de acuerdo con un propósito y siguiendo un rito legal específico, es decir, se trata de actuaciones eminentemente regladas, lo cual permea los procesos en seguridad jurídica y celeridad, en el sentido de evitar retrotraerse sobre asuntos y diligencias ya debatidos, aprobados, sancionados o decididos, trayendo a colación apartes Jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional sobre el principio de preclusión.

A partir de dicho principio, que tiene diversas fuentes y manifestaciones en el ordenamiento jurídico y por su relación con el debido proceso, el Concejo no podía bajo tales premisas reabrir una discusión que ya se había surtido y terminado legalmente al cierre de la sesión ordinaria del segundo debate del Proyecto de Acuerdo, donde la mayoría votó de manera afirmativa el mismo. En conclusión, la posterior revocatoria en sesión del 15 de Junio de 2020, realizada a los dos Artículos previamente aprobados en sesión ordinaria de segundo debate del 12 de Junio de 2020, constituye una incompetencia *ratione temporis*, razón por la cual reitera que la revocatoria realizada en sesión del 15 de Junio, según el proyecto de Acuerdo presentado a la Alcaldía el 16 de Junio, más allá de la conveniencia o no de los referidos Artículos, se considera no ajustada a derecho, estrictamente por violación de la legalidad formal, por lo cual, los Artículos 35 y 36 deben permanecer en el cuerpo del Acuerdo N° 165 tal como

se dejó constancia en el Acta de Sesión N° 115 del 12 de Junio de 2020, pues lo contrario sería violar el Artículo 109 del Acuerdo 08 de 2014.

Menciona que la solicitud de revocatoria presentada por los Concejales Francis Javier Rodríguez y Rubén Darío Melo Delgado se presentó de manera irregular, toda vez que va en contra vía del debido proceso que determina la Ley orgánica 152 de 1994 para modificar el plan de desarrollo, es decir, esta revocatoria que a todas luces no se hizo en el momento procesal administrativo correcto, tampoco estaba con el visto bueno o aprobación del Alcalde, como lo ordena la norma legal orgánica amparada por reserva legal en el Congreso de la República, pues este tipo de modificaciones o supresiones al proyecto de Acuerdo o aprobado cuando hablamos del plan de desarrollo del Municipio, se deben hacer en cualquier circunstancia con el beneplácito del Alcalde, citando apartes Jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Menciona que es claro que el Artículo 40 de la Ley 152, regula y cohibe al Concejo o Asamblea según el caso, a realizar modificación alguna a los Planes de Desarrollo presentados para su aprobación sin la expresa autorización del Alcalde o Gobernador, siendo claro que una revocatoria del texto del Acuerdo es una modificación; por ende dicha revocatoria, si es que acaso no viola el Artículo 109, violó sin duda el Artículo 40 antes referido, sin haber el Concejo tenido en cuenta la Ley orgánica para la toma de su decisión, debiendo declarar este Tribunal según expresa fundadas las Objeciones en pro de la salvaguarda del orden constitucional y legal de nuestro ordenamiento, tal y como lo expone el Consejo de Estado.

Así las cosas, el Concejo de Armenia no sólo interpretó erróneamente de manera general el Artículo 109 de su reglamento interno, violándolo, sino que además y de manera especial por ser el Acuerdo N° 165 un Acto por medio del cual se aprueba un plan de desarrollo, no cumplió o mejor omitió el requisito del Artículo 40 de la Ley 154, esto es, no contaba con la autorización previa del Alcalde, desconociendo una Ley orgánica.

**c). Inconsistencias documentales en el Acuerdo.** Mencionando que de lo expuesto se encuentran rezagos y evidencias documentales que impiden impregnarle legalidad al proyecto de Acuerdo aprobado, teniéndose entre otras la fecha del Acuerdo, toda vez que no es posible que los Artículos 35 y 36 del Acuerdo tengan una revocatoria aprobada del 15 de Junio, y que el mismo a su vez haya sido aprobado el 12 de Junio, según el Acta N° 115, incluso, el Acuerdo contiene un número consecutivo del 12 de Junio, no obstante, la constancia Secretarial señale que fue aprobado en segundo debate en sesión del 15 de Junio cuando así no ocurrió, pues el segundo debate del Plan de Desarrollo 2020-2023 terminó el 12 de Junio de 2020. Lo anterior, al tenor del Artículo 73 de la Ley 136 de 1994, que consagra que para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates.

Sobre las irregularidades al proyecto de Acuerdo aprobado N° 165 presentado el 17 de Junio, si bien los errores e inconsistencias en este documento no son de la misma profundidad y gravedad del anterior, debe igualmente ser objetado por:



**a) Violación al Artículo 138 del reglamento interno.** Si bien el Acuerdo N° 165 no tiene consigo vestigios de posibles tipos penales, sí tiene algunas falencias pues como se sabe, para que un Acuerdo aprobado por el Concejo se envíe para sanción al Alcalde, debe incorporar las firmas de los miembros de la mesa directiva y del Secretario General, sin que el Acuerdo presentado al ejecutivo municipal el 17 de Junio de 2020 cumpla con el requisito mencionado, en el sentido de carecer de las firmas del segundo vicepresidente y del Secretario, citando lo dispuesto por el Artículo 138. No obstante, este proyecto de Acuerdo aprobado, que cumple de manera integral con el contenido de los 37 Artículos aprobados en el segundo debate del 12 de Junio de 2020, fue remitido sin las firmas, poniéndose de presente que la certificación que acompaña el Acuerdo presentado el 17 de Junio, tampoco cuenta con la firma del Secretario General.

Sobre las objeciones presentadas el día 2 de Julio, y citando el Artículo 17° del Acuerdo N° 165, expresa que si bien las irregularidades en el procedimiento de aprobación del Acuerdo no hubiesen existido, y teniendo en cuenta la fecha de radicación del mismo para sanción, la Alcaldía de Armenia hubiera contado con el tiempo suficiente para armonizar el presupuesto de la vigencia 2019 frente al nuevo Plan de Desarrollo, sin embargo, dicha circunstancia de hecho no ocurrió, por lo cual la Alcaldía se vio obligada a solicitar al Concejo que modificara, ahora sí con la autorización expresa del Alcalde, la literalidad del Artículo 17, para que la autorización de armonización se determinara a partir de una obligación condicional, es decir, 30 días una vez sancionado el Acuerdo Municipal y no de un plazo un plazo perentorio y estricto con fecha cierta hasta el 30 de Junio de 2020 como había sido aprobado, esto en el entendido que, además, el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo sufrió una suspensión por medio de un Auto del 27 de Mayo de este año en trámite de Acción de Tutela, donde el Juzgado Segundo de Familia ordenó al Concejo que suspendiera el trámite del proyecto del Acuerdo 08 de 2020.

Por lo anterior, y en virtud a que era procesal y materialmente imposible darle aplicación a dicho Artículo, por causa de decisiones judiciales e irregularidades del Concejo de Armenia, se le solicitó a este último modificar la literalidad de dicho Artículo, sin que el Concejo de Armenia tampoco hubiere acogido la solicitud. Así, para garantizar el bien común, la jerarquía legal de la Ley 152 de 1994, la Ley orgánica del Plan de Desarrollo, el reglamento interno del Concejo de Armenia y en general por velar por el estricto cumplimiento de las formas y los procedimientos al momento de modificar, aprobar y enviar para sanción un Acuerdo que adopta el Plan de Desarrollo de la ciudad de Armenia, se eleva la exposición de motivos de las Objeciones en Derecho presentadas los días 1 y 2 de Julio ante el Concejo de Armenia, con base en la siguientes,

## **1.2 PETICIONES.**

**1.2.1** Acoger las Objeciones de Derecho motivadas, y en consecuencia ordenar al Concejo Municipal de Armenia que presente ante el despacho de la Alcaldesa (E) para sanción, el Acuerdo 165 del 12 de Junio de 2020 con sus 37 Artículos, tal como fue aprobado legalmente en *sesión ordinaria* continuación segundo debate del 12 de Junio de 2020, como consta en el Acta de plenaria N° 115, incluyendo

las constancias Secretariales de Ley, las firmas autorizadas de la mesa directiva y del Secretario General, tal como lo determina el reglamento interno del Concejo de Armenia.

**1.2.2.** Así mismo, que se modifique el Artículo 17 del Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, el cual debería indicar la literalidad incluida en el escrito de Objeciones radicado el 2 de julio.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL SURTIDA.**

Mediante Auto del 29 de Julio de 2020, por cumplir los requisitos legales exigidos para su trámite, se dispuso la admisión de la acción de Objeciones en Derecho al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, disponiendo el trámite por el procedimiento especial según lo dispuesto en el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 136 de 1994, así como las notificaciones a lugar, ordenando la fijación en lista para que el Ministerio Público y demás personas interesadas pudieren intervenir allegándose los pronunciamientos que seguidamente se detallan.

## **III. INTERVENCIONES.**

### **3.1 MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Procurador Trece Judicial II para Asuntos Administrativos delegado ante el Tribunal allegó concepto, comenzando por efectuar un recuento de los antecedentes *-hechos-*, así como de las pretensiones y de los fundamentos jurídicos, formulando como cuestiones jurídicas si puede el Concejo Municipal de Armenia revocar de manera posterior Artículos de un Plan de Desarrollo ya aprobado en sesión de segundo debate, pendiente de sanción por el ejecutivo Municipal, y si tratándose de un Proyecto de Acuerdo Municipal aprobado, referido a un Plan de Desarrollo, necesitaba el Concejo de la autorización del Alcalde para dicha revocatoria, como lo menciona la Ley orgánica N° 152 de 1994. Así mismo, cuestiona si podía presentarse el Proyecto de Acuerdo por el Secretario del Concejo Municipal sin la firma de todos los miembros de la Junta Directiva, porque había dos firmas digitales no autorizadas.

Desarrollando el marco normativo para la revisión de validez de Proyectos de Acuerdo por Objeciones del Alcalde Municipal, afirmando que la competencia en Única Instancia en relación con esta clase de procesos radica en los Tribunales Administrativos, siendo el procedimiento a seguir el consagrado en los Artículos 78, 79 y 80 de la Ley 136 de 1994, enlista así las distintas etapas a seguir en el rito de la actuación, y los efectos de la decisión.

Sobre la competencia del Concejo Municipal para revocar Proyectos de Acuerdo, se pronuncia respecto a la naturaleza de los órganos deliberantes Municipales, así como sobre sus competencias de distintos órdenes, para mencionar que tales funciones tienen fundamento en la Constitución y la Ley, y no pueden ser cercenadas por un reglamento interno de una Corporación pública. Menciona que la interpretación que se le está dando a la norma por la Alcaldesa Municipal, es contraria a la Constitución y la Ley, pues limita la facultad reglamentaria del Concejo Municipal en estas materias y por ende atenta contra la democracia representativa.

Es evidente que la hermenéutica en relación con la sesión y debates de las Corporaciones públicas y su potestad para modificar Acuerdos Municipales, debe estar acorde al principio democrático y, por ende, la interpretación correcta es que el Concejo Municipal puede revocar proyectos de Acuerdo antes de que lo remita al Gobierno Municipal para su sanción, toda vez que, aunque han sido aprobados en diferentes debates, aún no son un Acto Administrativo porque la sanción es el Acto preparatorio final para que vea la luz el Acto complejo.

Al Concejo Municipal, no se le puede impedir ejercer su facultad reglamentaria mientras el Proyecto de Acuerdo repose en sus manos, en caso contrario, sostener que las diferentes sesiones son eventos preclusivos, es tanto como quitarle competencia constitucional a un órgano deliberante propio de la democracia significativa, sin justificación alguna.

Sobre la autorización al Concejo Municipal para modificar el Plan de Desarrollo, expresa que las entidades territoriales pueden hacer seguimiento y autorizar la modificación de los planes de desarrollo a través de los Alcaldes, ello en tanto la planeación es una función dinámica, según el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y lo dicho por la Corte Constitucional.

Sin perder de vista lo expuesto, la Alcaldesa encargada señala que nunca autorizó la revocación de los dos Artículos del *Proyecto de Plan de Desarrollo*, sin embargo, no señala las razones por las cuales sacar de la normativa tales Artículos implica una alteración de la racionalidad y consistencia del Plan, pues a la luz de lo expuesto por la Corte Constitucional, no es simplemente verificar que el Alcalde autorice o no la modificación, sino que dicho pronunciamiento debe estar sustentado en argumentos de racionalidad y razonabilidad.

Expresa que, si el Concejo Municipal sugiere la introducción de una modificación al Plan de Desarrollo, el Alcalde debe verificar que dicha modificación no altere la racionalidad y consistencia del Plan, sin embargo, este estudio brilla por su ausencia, pues la libelista sólo objeta el plan porque no autorizó tal modificación, pero no dice por qué no la autorizó. Bajo este punto de vista la objeción no está llamada a prosperar, dado que no está sustentada en debida forma y sólo se atiene a un formalismo sin analizar el fondo del asunto como lo exige la Corte Constitucional, debiendo considerarse que cuando se devolvió el Plan de Desarrollo al Concejo Municipal debió hacer el estudio anotado, cosa que no hizo y tampoco lo hace en Sede Judicial.

En el acápite de caso concreto, menciona que es importante concluir que no está llamada a prosperar la pretensión aducida por la Alcaldesa encargada de Armenia, porque la interpretación que defiende limita la competencia constitucional y legal del Concejo Municipal, aunado a que señala a que no autorizó la modificación del Plan de Desarrollo de manera pura y simple, sin la carga argumentativa que la Corte Constitucional señala, esto es, las razones por las cuales tal modificación alteraría la racionalidad y consistencia del plan, lo que impide verificar si la objeción planteada está fundada con su programa de gobierno y la imposibilidad de materializarlo por dicha alteración.

Acudir a archivar de forma parcial o total un proyecto de Plan de Desarrollo por una modificación realizada por el Concejo Municipal sin la autorización del

Alcalde, sin que este último manifieste las razones por las cuales se opone a dicha alteración de la normativa, es darle prevalencia a lo formal sobre lo sustancial y darle vía libre a decisiones arbitrarias y autoritarias de los burgomaestres de las entidades territoriales del orden Municipal.

En lo que atañe a la falta de competencia del Secretario del Concejo Municipal para radicar el Proyecto de Plan de Desarrollo, por una supuesta ausencia de la totalidad de las firmas de los miembros de la junta directiva de la Corporación, ello es un asunto accidental, toda vez que precisamente esta situación no impidió que la Alcaldesa estudiara el contenido del Acuerdo y realizara las Objeciones a que hubiere lugar, tal como lo hace en esta oportunidad, por lo tanto es un vicio accidental que no tiene la virtualidad de viciar el trámite del Plan de Desarrollo.

Pronunciándose sobre los vicios accidentales, los cuales expresa a diferencia de los sustanciales, son aquellos que no tienen la entidad suficiente de alterar el sentido de la decisión administrativa, trayendo a colación pronunciamientos del Consejo de Estado relacionados con casos en los que es predicable lo atinente a la imposibilidad de anular Actos Administrativos por expedición irregular en virtud de vicios accidentales, expresa que la razón de ello es velar por economía procesal e impedir la dilación injustificada de las actuaciones administrativas.

Así precisa que solamente los vicios sustanciales tienen la connotación jurídica suficiente para anular un Acto Administrativo, por tanto, los vicios accidentales nunca podrán viciar como nulo un Acto Administrativo por expedición irregular. El hecho de que el Secretario no tuviera competencia para presentar el Proyecto, es un asunto meramente accidental, pues finalmente llegó a la Alcaldesa, quien lo analizó y lo objetó. Así, como concepto del Ministerio Público, solicita que se ordene la sanción del Acuerdo, pero sólo por los cargos presentados en ejercicio de la cosa juzgada relativa, declarándose la legalidad del trámite dado al Acuerdo acusado.

### **3.2 CIUDADANA MARTHA LILIANA ÁLVAREZ GUTIÉRREZ.**

Menciona que la Administración Municipal al pedir las facultades para realizar las acciones necesarias para ajustar la estructura institucional con el objetivo de fortalecer, modernizar y actualizar las diferentes dependencias del nivel central, busca con ello crear, eliminar, modificar etc., los diferentes empleos que se encuentran en la Administración Municipal, requiriéndose un estudio técnico que avale dicha labor, donde demuestren las cargas laborales y las necesidades específicas, estudio técnico basado en una propuesta que fue presentada en años anteriores a la Administración por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, que tiene una duración de un año y un valor en el año 2014 cotizado de \$80.000.000.

Informa que el ejecutivo Municipal no cuenta actualmente con ese estudio, y que tal actividad implica para la Administración un costo económico muy alto debido a la creación de cargos, liquidación económica de prestaciones, indemnizaciones de funcionarios, los cuales en su mayoría llevan más de 15 y 20 años trabajando y entregando su tiempo y capacidad laboral a la Alcaldía de Armenia, de la cual dependen ellos y sus familias. Por lo anterior, teniendo en cuenta la actual situación debido a la pandemia, donde los recursos de los ingresos corrientes de

libre destinación en el Municipio de Armenia se han rebajado de manera drástica para realizar dichas indemnizaciones, siendo prueba de ello el desplazamiento al presupuesto por más de \$45.200.000.000 que acaba de realizar la Alcaldía, reiterando que no existe estudio técnico realizado por entidad idónea que permita certificar la necesidad de ajustar la estructura institucional con el objetivo de fortalecer, modernizar y actualizar el Municipio de Armenia.

Menciona que el Ministerio de Hacienda emitió el Decreto 1009 de Julio 14 de 2020, por el cual se establece el Plan de Austeridad del gasto, que en su Artículo 2° decreta sobre la modificación de planta de personal, estructura administrativa y gastos de personal, indicando que de forma excepcional se podrán realizar reformas a la planta de personal y a la estructura administrativa que generen gasto cuando sean consideradas como prioritarias por el Gobierno Nacional, para lo cual las entidades deberán obtener concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Para la modificación de las plantas, las entidades acatarán lo dispuesto en el Artículo 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015, Decreto a partir del cual se entiende que la Administración no puede hacer reformas a la planta de personal a no ser que sean a costo (\$0), y el solo estudio de cargas laborales tiene asignado un presupuesto superior a los \$120.000.000, indicando que mediante Oficio fue solicitado al Departamento Administrativo Jurídico el número de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y a la fecha se han realizado durante la vigencia 2020 en la Administración más de 3.000, y la planta central de personal solo cuenta con 360 funcionarios contratados en las distintas modalidades, demostrando que el personal sí se necesita pero la Administración prioriza a los contratistas, indicando que en el mes de Noviembre de 2019 la Alcaldía envió Oficio a la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, donde relacionó los empleos de naturaleza de carrera administrativa en la oferta pública de empleos de carrera administrativa, la cual, siguiendo los cronogramas respectivos, se deben sacar dichos concursos a finales del año 2020 y comienzos del año 2021, cumpliendo de esta manera con lo establecido en el Artículo 125 de la Constitución.

También dándole cumplimiento a la Ley 909 de 2004 y a la Ley 1960 de 2019, en lo referente a los concursos internos y generales donde se hace referencia a los concursos, por lo tanto, no se entiende por qué en la Administración Municipal de Armenia se quiere violar estas Leyes y despedir funcionarios para nombrar otros, ello para cumplir compromisos políticos contrario a lo que pretende el Estado, que es realizar el ingreso por méritos, poniendo de presente el caso de la Gobernación del Quindío que acaba de suscribir convenio con la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública, para realizar los concursos de los empleos en provisionalidad en el primer semestre del año 2021, y la Administración Municipal de Armenia pretende todo lo contrario violando las Leyes y la Jurisprudencia que existe en esta materia. Así, solicita se anulen los Artículos 25, 35 y 36 del Proyecto de Acuerdo al Plan de Desarrollo, debido a que viola las normas en materia de carrera administrativa y libre acceso a los cargos por concurso de méritos.

### **3.3. Federación General del Trabajo del Quindío CGT QUINDIO y Asociación de Empleados Públicos del Municipio de Armenia ASOEMPUMAR.**

La confederación y la asociación allegaron pronunciamiento en iguales términos sobre la Objeción a los Artículos 25, 35 y 36 del Plan de Desarrollo, manifestando su preocupación con lo que ocurre con el proceso de dicho Plan, indicando la confederación que el Artículo 25° le da facultades al Alcalde para reestructurar, modernizar o reorganizar las diferentes dependencias de la Administración central del Municipio, y los Artículos 35° y 36° incluidos a última hora según expresa, también facultan al Alcalde para que en un plazo de 12 meses pueda hacer ajustes, realizar sociedades, hacer empréstitos y sobre todo el riesgo de fusionar o privatizar dependencias o Institutos descentralizados del Municipio como la EPA, SETTA, IMDERA, la EDUA, entre otros, incluyendo la propia Administración central, y otro que no incluye los Artículos 35 y 26, pero sí contiene el Artículo 25.

Menciona que no es justo ni conveniente que en las actuales circunstancias por las que atraviesa el Municipio en época de pandemia, se cree más incertidumbre y preocupación a los trabajadores tanto de la Administración central como de las diferentes dependencias a su cargo, que, con trabajo abnegado y sentido de pertenencia durante muchos años, han aportado para tener un futuro más promisorio para ellos y sus familias.

Así solicita que al decidir alguno de los Planes de Desarrollo, se objete el Artículo 25 y le den el aval al que no incluye los Artículos 35 y 36, que fue el que el Concejo Municipal aprobó por mayoría el 15 de Junio de año en curso.

### **3.4 Ciudadano Jesús Antonio Obando Roa.**

Comenzando por solicitar se decrete la validez jurídica del Proyecto de Acuerdo 165 del 12 de Junio de 2020 incluyendo los Artículos 35 y 36, así mismo ordene la armonización presupuestal y por ende, se produzca la sanción por el ejecutivo local. Aludiendo al cumplimiento de los requisitos para admitir la solicitud de verificación del trámite del Proyecto de Acuerdo N° 105 de 2020, menciona como problema jurídico que conforme la situación de las Objeciones de Derecho presentadas al Concejo Municipal, y al rechazarlas en dos ocasiones la misma Corporación conservando el mismo número, fecha de expedición y el mismo texto, con la salvedad de que el remitido por el Presidente del Concejo al despacho del Alcalde para su respectiva sanción aprobó con los dos Artículos adicionales, esto es, el 35 y 36, mientras que el enviado por el Secretario del Concejo no consagraba los dos Artículos mencionados, toda vez que 13 de los Concejales de Armenia previamente habían revocado el Proyecto de Acuerdo que, días antes había sido aprobado por el Concejo, pero que aún no había llegado al despacho del Alcalde para su sanción.

Así, cuestiona si tiene validez jurídica dicho Proyecto de Acuerdo 165 aprobado, en qué circunstancia jurídica queda la revocatoria de dicho Acuerdo, si se aplicaron correctamente los Artículos 109 del reglamento interno del Concejo de Armenia y el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, si se ajustó el trámite del Proyecto al alcance del Artículo 29 de la Constitución, y si realmente fueron dos los Proyectos de Acuerdo de Plan de Desarrollo 2020-2023, considerando el

interviniente que es una constante jurídica que todos los Proyectos de Acuerdo que traten sobre Planes de Desarrollo, deben someterse a los trámites, controles, informaciones y participaciones establecidos en los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación contemplados en el Artículo 342, y desde luego, a todo sometimiento del capítulo 2 que contiene los Artículos 339, 341 y 342 de la Constitución Nacional, en consonancia con las facultades de los Concejos Municipales establecidas en el Artículo 313 de la misma, los cuales para efectos de la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo, se someten ineludiblemente a los propósitos y ámbitos de aplicación establecidos en la Ley 152 de 1994.

Así, el Plan de Desarrollo de Armenia desde sus inicios, debió someterse a lo establecido en la Ley 152 de 1994, como efectivamente ocurrió, y además a las normas que se relacionan sobre la materia y las del capítulo 2 de la Constitución. Sin embargo, expresa que del escrito de Objeciones y el concepto allegado por el señor Procurador Judicial, muestran que el Concejo no tuvo en cuenta lo exigido por el Artículo 40 de la Ley 152, e interpretó erróneamente el Artículo 109 del reglamento interno.

No obstante, para el Ministerio Público poco importó que el Concejo Municipal de Armenia hubiere omitido el sometimiento a dichas disposiciones, consonante con el Artículo 342 de la Constitución, al revocar parcialmente el Proyecto de Acuerdo, transcribiendo unos apartes.

Mencionando que se aparta de lo considerado por el Ministerio Público pues desconoce la fuerza jurídica del Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, y de aceptarse inequívocamente dicha tesis se desconocería el Artículo 342 constitucional, en el entendido que es la misma Constitución la que señala e indica el procedimiento para modificar los Planes de Desarrollo.

Por lo mismo, en este caso, del Concejo Municipal, 13 de sus Concejales al revocar el Proyecto de Acuerdo debidamente aprobado con anterioridad para excluir los Artículos 35 y 36, desconocieron la aplicación del reglamento interno que los guía al interpretar con falsa motivación en su Artículo 109, el cual transcribe. Menciona que el Proyecto, contempla los dos Artículos adicionales propuestos por el entonces Alcalde encargado cuya aprobación ocurrió el día 12 de Junio de 2020, mientras que la revocatoria de esos dos Artículos se realizó el día 15 de Junio de 2020, es decir, en sesión diferente a la discusión y aprobación, cayendo en el terreno de la extemporaneidad y en una falsa motivación.

Mencionando que no existe constancia de aprobación de la proposición de la solicitud de revocatoria de los citados Artículos 35 y 36 del Proyecto de Acuerdo 165 de 2020, además ésta adolece del aval, visto bueno o autorización del Alcalde encargado, quien propuso la adición de los dos Artículos al Plan de Desarrollo, como requisito exigido en la Ley 152 de 1994 en su Artículo 40. Además, la solicitud de revocatoria de los Artículos presentada por dos Concejales el día 14 de Junio de 2020, no tuvo en cuenta para motivarla el Decreto Legislativo 683 de 21 de Mayo de 2020, y la adopción de este mediante Decreto Municipal 201 del 29 de Mayo de 2020, los cuales estipulaban ajustes de los Planes de Desarrollo territoriales, en el entendido de enfrentar los efectos de la pandemia del COVID,

prorrogando el plazo de aprobación del respectivo proyecto hasta el día 15 de Julio de 2020, y que sirvió de sustento legal para presentarse la enmienda al Plan de Desarrollo.

Infiere que desde la presentación de la solicitud de revocatoria de los Artículos en mención hecho por los dos Concejales al Proyecto de Acuerdo, antes aprobado ya estaba revestido de vicios de nulidad desde su inicio al tramitarse en sesiones de días diferentes después de haberse aprobado por el Concejo dicho Proyecto con los dos Artículos materia de discusión, incurriéndose en una falsa motivación y en un agotamiento de su competencia para actuar en el trámite que contempla el Artículo 109 del reglamento interno de la Corporación.

Si el Presidente de la República expidió el Decreto 638 y el Alcalde encargado lo acogió para modificar el Plan de Desarrollo 2020-2023, era el momento propicio para que el Concejo de Armenia lo estudiara, analizara, solicitara los informes a lugar, lo debatiera y discutiera, y al final no se negó esa modificación de adición de sus dos Artículos, sino que se aprobó con ellos. Luego, correspondía enviar el Proyecto debidamente aprobado al Alcalde encargado para su sanción y publicación.

Como es conocido, el Secretario del Concejo remitió el Proyecto aprobado sin los dos Artículos adicionales, lo cual no quiere decir que por ligereza o descuido del Secretario en su trámite, dicho Proyecto N° 165 no se sancione, además, el mismo Presidente del Concejo remitió al despacho del Alcalde para su sanción el mismo Proyecto con sus dos Artículos en mención debidamente aprobados, cayendo así la Corporación en una discusión y pérdida de tiempo para la ejecución del Plan de Desarrollo que se requiere con urgencia.

Efectuando una solicitud de prueba, peticiona control por vía de excepción según el Artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, ello para inaplicar la aprobación por 13 Concejales a la revocatoria hecha al Proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo 2020-2023, según Acta 118, respecto de los Artículos 35 y 36, al inobservar la aplicación del Artículo 109 del reglamento interno del Concejo, esto es que, la revocatoria se hubiese presentado en la misma sesión de la plenaria que aprobó la adición de los dos citados Artículos al Proyecto de Plan de Desarrollo, además porque en dicha solicitud no se adjuntó la autorización o aval del Alcalde como lo exige el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994.

Reitera que el Concejo Municipal no tuvo en cuenta el rito procesal de dicha Ley orgánica, que para los efectos de trámite y de procedimiento se exige la previa aceptación y por escrito del Alcalde Municipal, pues de lo contrario se iría en contra del Artículo 342 de la Constitución. Fue tanta la confusión y variedad de conceptos en el seno del Concejo por la adición de los dos Artículos, que no se percataron ni distinguieron que existen Proyectos de Acuerdo cuyo trámite difiere al de otros, aun cuando siguen siendo tales, pero en estos se condicionan a normas superiores y dada su naturaleza y origen especial por ser de iniciativa del Alcalde, en este caso de elección popular, cuyo mandato deviene del pueblo, inmerso en un programa de gobierno inscrito en la Registraduría.

Solicita se acojan las Objeciones presentadas al Artículo 17 del Acuerdo 105 de 2020 que establece la armonización presupuestal aprobada hasta el 30 de Junio



de 2020 por agotamiento de términos administrativos con el fin que el Concejo de Armenia dé trámite al nuevo término de armonización presupuestal, así como que se ordene la sanción del Proyecto con la inclusión de los Artículos 35 y 36 por estar revestidos de legalidad.

### **3.5 VEEDURÍA CONTROL QUINDIO.**

Indicando que, de la Objeción presentada por el Alcalde al Proyecto de Acuerdo, esto es, la que comprende el remitido con los denominados *micos* de facultades excepcionales, como el que contiene la decisión mayoritaria de la Corporación que los eliminó, llama la atención que el funcionario Municipal hable de falsedad en documentos públicos cuando esta sólo procede por declaración judicial.

Menciona que el problema jurídico se centra en que, inicialmente, el Concejo aprobó el Plan de Desarrollo con los polémicos Artículos que le confieren las facultades extraordinarias al Alcalde para contratar empréstitos, realizar reformas administrativas, crear y suprimir entidades y dependencias, hacer reestructuraciones y asociarse con particulares, centrándose la discusión en la oportunidad que tenían y tienen los Concejales para realizar dicha revocatoria, considerando el Alcalde que tal acto debió producirse antes de su aprobación, mientras que los ediles opinan que esa competencia está dada, hasta antes de la remisión del Proyecto para la sanción.

Si la disposición dijera *siempre que no haya sido enviado para la respectiva sanción*, el Alcalde tendría la razón, porque, en ese caso, estaríamos frente a una condición, pero esta reza: (...) y mientras no haya sido enviado para la respectiva sanción, aludiendo a la definición de la palabra mientras como un interregno, citando así mismo el Artículo 27 del Código Civil sobre el sentido claro de la Ley, mencionando que el Acuerdo no había sido remitido al Alcalde para su sanción, por lo que era procedente su revocación.

Citando lo dispuesto por el Artículo 127 de la Ley 1333 de 1986, ello indica que un proyecto, no un Acuerdo aprobado, puede ser reconsiderado y modificado, y que si se trata de un Acuerdo sólo puede revocarse con otro, siendo los Acuerdos actos complejos porque requieren la actuación de varias autoridades, en consecuencia, sólo existe el Acto Administrativo cuando el Alcalde lo sanciona, mientras tanto es un Proyecto.

Menciona que tal norma, permite que un Acuerdo aprobado pueda ser reconsiderado y modificado, estando la Ley por encima del reglamento del Concejo, aunque en este caso se complementan, porque las dos disposiciones admiten la reconsideración, cuando el Proyecto ha sido aprobado, pero no enviado a sanción del Alcalde.

El otro argumento, es que los dos Artículos no podían ser modificados sin su aprobación, a lo cual expresa es una afirmación deleznable, porque el Concejo no modificó los Artículos, sino que los improbó. Esa Corporación, tiene competencia para aprobar o improbar el Plan de Desarrollo y sus Artículos, si ello no fuera sí, entonces no habría razón alguna para que esa Corporación conociera del Proyecto de Acuerdo, mencionando que espera del Concejo de Armenia se

mantenga en su posición y no acepte la Objeción, para que sea este Tribunal quien dirima el asunto.

### **3.6 Ciudadano Alejandro Rodríguez Torres.**

Comenzando por indicar que se opone a que se acojan las Objeciones de Derecho motivadas y presentadas por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia, en el sentido de ordenar al Concejo que presente para sanción el Acuerdo con sus 37 Artículos, peticionado se ordene al Concejo que presente para sanción el Acuerdo N° 165 con 35 Artículos, incluyendo las constancias de Ley y firmas a lugar como lo determina el reglamento interno de la Corporación, ordenando a la Alcaldesa encargada que sancione el Acuerdo, ello debido a que la solicitud de modificación, presentación de enmienda e inclusión de los Artículos 35 y 36, fue abiertamente contrario a la Constitución, la Ley 136 de 1994 y el reglamento interno del Concejo, efectuando una narración de hechos frente al trámite previo al Proyecto de Acuerdo, mencionando la expedición del Decreto Legislativo así como de la decisión de tutela que ordenó la suspensión del trámite de expedición, mencionando que las múltiples irregularidades e ilegalidades evidenciadas, son producto de la modificación introducida al Proyecto de Acuerdo N° 008 de 2020 hoy 165 de 2020 por el Alcalde encargado, al incluir a última hora dos nuevos Artículos, los cuales fueron aprobados por la Plenaria del Concejo de manera irregular e ilegal.

Indica que el Alcalde encargado de entonces, solicitó facultades extraordinarias por 12 meses, violando lo establecido en el Artículo 150 de la Constitución, norma analizada por la Corte Constitucional, donde se establece que dichas facultades se aplican de manera análoga a las otorgadas por los Concejos a los Alcaldes, aludiendo a que los Artículos 35 y 36 no tienen unidad de materia con respecto al contenido de dicho Plan de Desarrollo.

Transcribiendo disposiciones normativas que estima relacionadas para soportar la unidad de materia, y resaltando los que considera cortos tiempos de discusión de los Articulados del Proyecto de Acuerdo, menciona que en el mismo no hubo intervención de funcionarios de la Alcaldía, no hubo debate y discusión por los Concejales y fue votado a pupitrazo, procedimiento de votación que no quedó registrado en la Resolución N° 198 del 02 de Mayo de 2020, a través del cual se reglamentó las sesiones virtuales del Concejo.

Pronunciándose sobre las facultades extraordinarias otorgadas por la plenaria del Concejo al Alcalde del Municipio a través del Artículo 35 así como del 36, frente al cual también alude a los cortos tiempos de discusión del mismo, sin que tampoco hubiere debate o discusión sobre aquel, alude a que posteriormente el 15 de Junio de 2020, la Plenaria del Concejo aprobó la revocatoria de tales Artículos, estando dentro de los términos del Decreto N° 683 de 2020 y del Decreto Municipal N° 201 de 2020, sustentándose tal proceder en el Artículo 109 del reglamento interno, aprobándose con 13 de 19 votos de los Concejales.

Expresa entre los hechos que el 16 de Junio de 2020, el Secretario del Concejo en el marco de sus funciones, radicó ante el despacho del Alcalde el Acuerdo N° 165 de 2020 mediante el cual se aprobó el Plan de Desarrollo, aclarando que el mismo no contenía los Artículos 35 y 36 pues fueron revocados en la plenaria el 15 de

Junio de 2020, acuerdo que contiene las firmas digitales de la mesa directiva de la Corporación.

El 17 de Junio de 2020, los Concejales Bryant Steven Naranjo Raigoza y Hugo Andrés Aristizábal Marín en sus calidades de Presidente y Primer Vicepresidente del Concejo, radicaron el Acuerdo N° 165 de 2020 mediante documento irregular e ilegal, sin competencia, sin funciones, usurpando las del Secretario General, incluyeron los Artículos 35 y 36 los cuales habían sido revocados el 15 de Junio de 2020 por la plenaria como máxima autoridad de la Corporación, narrando la actuación preventiva adelantada por la Procuraduría contra el Secretario del Concejo, citando lo dispuesto por la Ley 136 de 1994 sobre el trámite para la sanción de Acuerdos y la posibilidad de presentar Objeciones.

Narra que el 23 de Junio de 2020, fueron aprobadas por la plenaria del Concejo las Actas N° 115 y 118, correspondientes a las sesiones de los días 12 y 15 de Junio de 2020, fechas en las cuales fueron aprobados el Acuerdo N° 165 y la posterior revocatoria de los Artículos 35 y 36 del mismo, narrando las demás actuaciones adelantadas por el Alcalde de turno frente a las Objeciones de Derecho presentadas al Concejo, así como de la recusación propuesta por el aquí interviniente a la mesa directiva del cabildo y su decisión, para finalmente aludir al trámite que las Objeciones tuvieron en la Corporación.

Al concepto de violación constitucional, legal, reglamentaria y procedimental por la inclusión de los Artículos 35 y 36 en el Acuerdo N° 165 de 2020, expresa que la solicitud de modificación e inclusión de los Artículos está fechada el 11 de Junio de 2020, indicando que como consecuencia del levantamiento de la medida de suspensión dictada por el Juez de tutela, fue convocada para el día 11 de Junio a las 8:00 a.m., sesión ordinaria de la plenaria del Concejo de Armenia, la cual fue levantada aclarando que el orden del día propuesto estaba el punto *Continuación segundo debate Proyecto de Acuerdo N° 008 de 2020*, cuestionando las intenciones del Alcalde de turno para esperar a la radicación de la adición, indicando que el objetivo de la figura de la enmienda aplicada por el Alcalde, tenía como finalidad evitar que la discusión y aprobación de los mismos tuviera que regresar a primer debate en las comisiones conjuntas del Plan y presupuesto como lo establece el reglamento interno en el Artículo 137 Parágrafo único, solicitud de inclusión que no solo es sustancial sino estructural.

Dicho cambio sustancial y estructural, se evidencia en el hecho que la enmienda afecta el marco fiscal de mediano plazo, el plan plurianual de inversiones, la estructura orgánica del Municipio de Armenia, permite crear, suprimir o fusionar entidades descentralizadas, constituir sociedades de economía mixta, autoriza al Alcalde para celebrar contratos de empréstito, etc., siendo así que la autorización de facultades extraordinarias al Alcalde contenida en el Artículo 35, viola lo establecido en el Artículo 150 numeral 10 de la Constitución, donde se restringe a 6 meses el término de este tipo de facultades extraordinarias, citando Jurisprudencia relacionada.

Con el contenido de la modificación, enmienda e introducción de los Artículos 35 y 36, se vulneró el Artículo 71 de la Ley 136 de 1994, concordante con el Artículo 111 del Acuerdo N° 008 de 2014 en referencia a la unidad de materia, falta de

unidad que se prueba con las salvedades aprobadas por la misma plenaria del Concejo de Armenia, en Artículos precedentes 25 y 28, mencionando que tal unidad se evidencia violada en los condicionamientos establecidos en la Ley y la Constitución, y que quedaron plasmados en tales Artículos 25 y 28, pero que fueron omitidos por la plenaria de la Corporación al aprobar los Artículos 35 y 36 del referido Acuerdo, concediendo autorización temporal para establecer la estructura de la Administración y autorización para contratar empréstitos al Alcalde del Municipio de Armenia.

Abordando así las que considera irregularidades al trámite dado al Artículo 35 sobre el cual expresa no hubo debate, lo cual ocurrió así mismo con el Artículo 36, menciona que con la radicación del Acuerdo N° 165 de 2020 sin la inclusión de los mismos, los cuales habían sido revocados el 15 de Junio de 2020, por parte de la plenaria del Concejo, los Concejales Bryant Steven Naranjo Raigoza y Hugo Andrés Aristizabal Marín como Presidente y primer Vicepresidente del Concejo, incurrieron en usurpación y extralimitación de funciones, en razón a que el Secretario general era el único funcionario competente para radicar el Acuerdo ante el despacho del Alcalde de Armenia, como lo establece el reglamento interno de la Corporación.

Menciona que dichos Concejales, se arrogan funciones asignadas a la Jurisdicción Contenciosa al calificar y hacer control de legalidad a la revocatoria de los Artículos, calificando dicha revocatoria como un Acto abiertamente contrario a la Ley y al reglamento interno del Concejo de Armenia, concluyendo que sobre las Objeciones de Derecho y exposición de motivos al Acuerdo N° 165 de 2020, los responsables de suscribir, proyectar y elaborar las Objeciones de Derecho y la respectiva exposición de motivos, pretenden desconocer la facultad que tiene la plenaria del Concejo como máxima autoridad de dicha Corporación para revocar sus propios actos, pero que además, el mismo CPACA Ley 1437 de 2011, establece con respecto a la revocación directa de los Actos Administrativos, pretendiéndose igualmente cercenar la facultad legal, constitucional y reglamentaria que tiene la plenaria de aprobar o improbar los Acuerdos y las modificaciones a los mismos presentados por la Administración, tal y como ocurrió con la solicitud de enmienda con los Artículos 35 y 36.

Manifiesta que la plenaria del Concejo, no introdujo ninguna modificación al texto del Acuerdo N° 165 de 2020 como lo plantea erróneamente la Alcaldesa designada de Armenia, el Director del Departamento Administrativo Jurídico y los Profesionales Jurídicos contratistas de dicha dependencia. Tales servidores públicos, pretenden erróneamente evidenciar una presunta violación al Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, por parte de la Plenaria del Concejo de Armenia, al revocar el 15 de Junio de 2020 los Artículos 35 y 36, cuando en realidad lo que se dio fue la revocación de un Acto propio, dentro del término permitido por el Decreto Legislativo N° 683 de 2020, y que fue acogido por el Decreto Municipal N° 201 de 2020, es decir, hasta el 15 de Junio de 2020.

### **3.7 Contraloría Municipal de Armenia.**

Comenzando por aludir a irregularidades sustanciales en que incurrió el Concejo Municipal de Armenia al haber aprobado en segundo debate el Proyecto de

Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, menciona que conforme al Artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el Concejo debió iniciar el Segundo debate después del 26 de Mayo de 2020, y no como lo hizo a partir del mismo día, ello según el Parágrafo tercero de la norma. Según la certificación del Secretario del Concejo Municipal, la irregularidad en que incurrió el Concejo fue que el primer debate al Proyecto de Acuerdo 165 de 2020, se realizó los días 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de Mayo de 2020. En ese orden de ideas el Segundo debate debió haberlo llevado a cabo a partir del 27 de Mayo de 2020 como quiera que el Jueves 21, Viernes 22 y el Martes 26 de Mayo correspondían a los tres días que debió esperar para que se discutiera en Segundo debate con mayor profundidad y análisis el Proyecto de Acuerdo.

Los anteriores términos, con el fin de que los cabildantes tuvieran la oportunidad de estudiar el Proyecto y principalmente la financiación del mismo que es de interés particular del ente de control, dado que es el soporte para alcanzar los productos propuestos y satisfacer las necesidades de interés general.

Respecto del cumplimiento de estos términos, existen múltiples precedentes de Jueces, Magistrados de Tribunales y Consejo de Estado, trayendo a cita lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el Artículo 26 de la Ley 136 de 1994, así como lo dispuesto por el Artículo 29 del Acuerdo N° 08 de 2014, situación ante la cual, teniendo en cuenta que el día 12 de Junio de 2020, se levantó el Acta N° 115 de la sesión ordinaria donde consta la votación de los Concejales de los Artículos 15 al 37, así como la decisión que el Proyecto fuera Acuerdo, considerando que el Acta por sí sola no es documento suficiente para que por parte del Presidente presentara ante el señor Alcalde, el Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, pues le faltó la ritualidad de la aprobación de la respectiva Acta que como se tiene prueba, se dio el día 25 de Junio de 2020, como consta en el Acta N° 126 de 2020.

Las irregularidades en el procedimiento, se dan por no haber cumplido con lo reglado en el Artículo 29 del reglamento, es decir, en el Acta N° 116 de 2020 debió someterse a aprobación de los Concejales el Acta N° 115 de 2020 donde quedó aprobado el Proyecto de Plan de Desarrollo 2020-2023. Aunado a lo anterior, no se tiene prueba del conocimiento previo que se le dio a cada uno de los Concejales del Acta N° 115 de 2020, antes de la sesión que dio origen al Acta N° 116 de 2020 como lo dispone el Artículo 16 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el Artículo 26 de la Ley 136 de 1994, aun teniendo los medios para hacerlo, sin que dichas Actas hayan sido publicadas en la página Web de la Corporación.

Expresando que la falta de publicación vulnera el derecho de participación ciudadana, derecho consagrado en el Artículo 30 del reglamento y fundante del Estado Social de Derecho, indica que igualmente es responsabilidad de la mesa directiva elaborar el orden del día, el cual deberá ser puesto en conocimiento de los Concejales y hecho público por el Secretario general, orden dentro del cual debe ir el punto de discusión y aprobación del Acta anterior, como lo dispone el Artículo 26 de la Ley 136 de 1994 y el Artículo 83 del reglamento.

Si el Presidente del Concejo Municipal presenta al Alcalde un Proyecto de Acuerdo supuestamente aprobado, sin la firma del Secretario general del Concejo, incumplió con lo estipulado en el numeral 11 del Artículo 50 del Acuerdo N° 08 de 2014, mencionado que el Presidente del Concejo al presentar un Proyecto de Plan de desarrollo supuestamente aprobado en plenaria a pesar de que el Acta no estaba aprobada ni el mismo estaba firmada por el Secretario, olvidó los mandatos del Artículo 24 de la Ley 136 de 1994, el cual cita.

Menciona que el 12 de Junio de 2020, el Alcalde radica Oficio ante el Concejo con fecha del 11 de Junio de 2020, el cual contiene una solicitud de enmienda al Proyecto de Acuerdo presentado por la Administración Municipal, y el cual se encontraba en segundo debate en plenaria.

No obstante, la plenaria del Concejo no evaluó si la enmienda solicitada por el señor Alcalde era sustancial para ser devuelta a la Comisión permanente, tal como lo permite el Parágrafo del Artículo 137 del reglamento. Al modo de ver de la Contraloría Municipal, esta solicitud de adición de dos Artículos al proyecto de Plan de Desarrollo acaba de afectar la financiación del mismo, tal como en dos oportunidades se pronunció la Contraloría primero en comisión y luego en la plenaria, además, a solicitud del Concejal Cardona, se emitió un concepto técnico en tal sentido.

Como es de pleno conocimiento de los funcionarios públicos, realizar una nueva estructura de la Administración Municipal acarrea costos elevados porque se debe contemplar entre otros, el pago de un estudio técnico, indemnizaciones, etc., razón por la cual la Administración también contempló la autorización de la Corporación para contratos de empréstitos, porque se afectaría el impacto fiscal de mediano plazo.

Es decir, la enmienda no se basaba en modificaciones relacionadas con errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, por el contrario, esta enmienda es de gran trascendencia para la entidad territorial, para sus funcionarios, contratistas, particulares, empresarios y comunidad en general, existiendo reparo por el ente de control en cuanto que la solicitud de enmienda por el Alcalde Municipal, no tiene un análisis que corresponda al principio de consistencia, contemplado en el Artículo 3 de la Ley orgánica del Plan de Desarrollo 152 de 1994, cuyo fin es asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los Planes de desarrollo, que tienen que ser consistentes con las proyecciones de ingreso y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

El Artículo 72 de la Ley 136 de 1994 sobre la unidad de materia, y el Artículo 111 del Acuerdo N° 08 de 2014, indica que de la lectura de los Artículos 35 y 36 del Proyecto del Plan de Desarrollo N° 165 de 2020, presentado por el Presidente del Concejo Municipal, se puede deducir claramente que estos no tienen nada que ver con la materia del plan de desarrollo municipal. Lo anterior, puesto que no se visualiza a qué política, proyecto, programa o indicador de producto le apuntan, así mismo, no se observa el análisis concreto sobre la relación costo

beneficio para el cubrimiento de las necesidades insatisfechas de los armenios, olvidando que este instrumento de planeación es la hoja de ruta donde se consignan las estrategias para resolver problemáticas relacionadas con educación, seguridad, infraestructura, salud, entre otros temas, sin que el Artículo 36 tenga relación con los objetivos de un Plan de Desarrollo Municipal.

Cuestiona que en cuanto a los Artículos 25 y 35 del Proyecto de Acuerdo 165 de 2020, se podría decir que el último contiene el primero, entonces ¿cómo se medirá el indicador de producto?, o se ¿harán dos estudios técnicos que conllevaría a mayores recursos? Así, considera que el Proyecto se encuentra viciado parcialmente, por lo que solicita sea devuelto al Concejo Municipal para que lo reconsidere.

### **3.8 Ciudadano Wilbert Valderrama Asprilla.**

Mediante correo electrónico, allegó copia del Acta de la comisión accidental en donde expresa, se encuentran las respuestas a las Objeciones de la Alcaldía, solicitando se analicen el contenido de los Artículos y lo que significa para la ciudad, llamando la atención que los Alcaldes encargados y el Presidente del Concejo insistan en su implementación.

### **3.9. Ciudadano Carlos Martin Pollo.**

Mediante correo electrónico, expresó su inconformidad con la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, el cual fue de 35 Artículos y a última hora se aprobaron 37, solicitando se apruebe sólo los 35 Artículos debatidos y mostrados a la ciudadanía.

### **3.10. Ciudadano Manuel Antonio García.**

Manifestó en correo electrónico que sólo está de acuerdo con 35 Artículos aprobados en plenaria del 15 y 16 de Julio referente al Plan de Desarrollo de la ciudad de Armenia.

## **4. AUTO DE PRUEBAS.**

En cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 2° del Artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986, se profirió el correspondiente Auto de pruebas, teniéndose por tales las aportadas junto a los escritos de Objeción y los de intervención, sin que la Alcaldesa Objetante, el Ministerio Público y algunos intervinientes solicitaran el decreto o práctica de prueba alguna, accediéndose al decreto de unas peticionadas por el ciudadano Jesús Antonio Obando Roa, efectuando los requerimientos a lugar para el recaudo probatorio.

## **V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.**

Impreso el trámite exigido por las disposiciones legales aplicables a la actuación de Objeciones de Derecho al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023- Armenia Pa’ todos”*, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, y en consideración a que tanto el escrito de Objeciones como las intervenciones allegadas son conducentes en precisar los interrogantes jurídicos que guían la actuación ante la Corporación, ello para proceder según lo dispuesto por el *Artículo 80 de la Ley 136 de 1994*, determinando si las objeciones

planteadas por el Alcalde encargado del Municipio de Armenia en su momento son fundadas o no, se procederá de conformidad absolviendo los siguientes:

## **6. PROBLEMAS JURÍDICOS.**

Procederá esta Sala de Decisión del Tribunal a proferir en la actuación la decisión que en derecho corresponda, con sujeción a los interrogantes que seguidamente se formulan:

*¿Tenía el Concejo Municipal de Armenia la facultad de revocar los Artículos 35 y 36 del Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, contenidos inicialmente en el mismo, y que luego fueron retirados por la plenaria de dicho Concejo?*

*¿Se ajustó la discusión y aprobación del Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo para el Municipio de Armenia periodo 2020-2023, a los postulados legales que rigen la materia, de manera especial el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, o por el contrario, fue desconocida la normativa aplicable?*

*¿Son fundadas las Objeciones formuladas por la Alcaldía Municipal de Armenia al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, en lo atinente al aval o autorización previa del Alcalde encargado para el retiro de los Artículos y el envío del texto por la mesa directiva del Concejo y no por el Secretario General, según los cargos formulados, o por el contrario, no habrá lugar a acoger tales Objeciones?*

*¿Es procedente según lo pretendido por el Alcalde (E) de la ciudad de Armenia en el escrito de exposición de motivos de las Objeciones, ordenar al Concejo Municipal de Armenia que presente para sanción el Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 con sus 37 Artículos, y que se modifique el Artículo 17 del mismo?*

Para absolver estos cuestionamientos, se abordará inicialmente los alcances y el objeto del trámite de Objeciones en Derecho según el precedente Jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado, para luego descender al desarrollo y análisis del caso concreto.

## **7. EL PROCEDIMIENTO DE OBJECIONES DE DERECHO DE LOS ALCALDES A LOS PROYECTOS DE ACUERDO MUNICIPAL EXPEDIDOS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES.**

Tal y como ha sido precisado en el trámite de la actuación, el Artículo 78 de la Ley 136 de 1994 establece que el Alcalde puede objetar los Proyectos de Acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la Ley y las Ordenanzas, debiendo así en la exposición de motivos a las Objeciones sustentar el burgomaestre si las mismas se fundan por razones de conveniencia o si son puramente jurídicas, siendo estas últimas sobre las cuales tienen competencia los Tribunales Administrativos, tal y como lo dispone el Artículo 80 *ibídem*.



Sobre la facultad que tienen los Alcaldes para presentar Objeciones contra los Acuerdos proferidos por los Concejos Municipales, se pronunció el Consejo de Estado<sup>2</sup> indicando que:

*"En primer término, las decisiones de carácter general que adopta el concejo municipal, denominadas Acuerdos, en algunos casos son de iniciativa privativa del alcalde y, en todos los casos, requieren de su sanción para entrar en vigencia; el alcalde está facultado para objetar los proyectos de acuerdo recibidos para sanción, tanto por razones de derecho, esto es por considerarlos contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas departamentales, como por motivos de inconveniencia; si el concejo no las acoge, y son objeciones de derecho, el alcalde las remitirá con el proyecto de acuerdo al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el municipio de que se trate; si son objeciones por inconveniencia, el alcalde sancionará el proyecto de acuerdo, de no hacerlo lo hará el presidente de la corporación, y será publicado. El alcalde está obligado a enviar al gobernador del respectivo departamento, copia de los acuerdos sancionados para su revisión".*

En el mismo sentido abordó el Consejo de Estado en sede de Tutela, los alcances y el trámite que el mecanismo de Objeciones en Derecho a los Proyectos de Acuerdo exigen según la Ley 136 de 1994, tal y como lo hizo en Providencia del año 2013 con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, al indicar que<sup>3</sup>:

*"De conformidad con lo previsto en la Ley<sup>4</sup>, el Alcalde Municipal puede **objetar** los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por considerarlos **inconvenientes o injurídicos**. Lo primero, en el sentido aristotélico, alude a un juicio sobre el provecho, beneficio y oportunidad de la determinación; lo segundo, supone calificarlos contrarios a la Constitución, a la ley, los reglamentos, la jurisprudencia o a las ordenanzas a las cuales deben conformarse. Además de revestir al Alcalde de la potestad de plantear esta controversia la ley regula los procedimientos para solucionar los conflictos entre los Alcaldes y los Concejos Municipales que pueden surgir del ejercicio de dicho poder de objeción. Es así como prevé procedimientos y órganos de cierre distintos dependiendo de si se trata de un conflicto surgido de una objeción de inconveniencia o de injuridicidad".*

*En efecto, en el caso de la inconveniencia, planteada la controversia la insistencia del Concejo prima y prevalece sobre la objeción del Alcalde y en consecuencia el proyecto con la sanción del Alcalde o sin ella, devendrá inexorablemente en Acuerdo.*

*Ahora bien, si las objeciones están fundadas en razones de Derecho y éstas no son acogidas por el Concejo, el Alcalde deberá enviar el proyecto de acuerdo al respectivo Tribunal Administrativo, con exposición de las razones jurídicas que las soportan. Si el Tribunal halla válidas las objeciones el proyecto será*

<sup>2</sup> Concepto de cinco (5) cinco de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 11001- 03-06-000-2008-00022-00(1889). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA - Bogotá, D. C., diecisiete (17) de dos mil trece (2013) - Radicación núm.: 11001 03 15 000 2013 00956 00 - Actor: RAFAEL PATRÓN MARTÍNEZ Y OTRO - Demandado: Tribunal Administrativo de Sucre

<sup>4</sup> Los artículos 78, 79 y 80 de la Ley 136 de 1994.

*archivado, pero si decide que son infundadas, el Alcalde deberá sancionarlo. En el caso de la objeción por injuridicidad es el Tribunal Contencioso Administrativo quien, con carácter vinculante, zanja la diferencia jurídica entre el Alcalde y el Concejo”.*

Así las cosas, y toda vez que el objeto y la naturaleza del trámite de Objeciones en Derecho a los Proyectos de Acuerdo Municipal, el cual se instaura como una facultad de los Alcaldes para cuestionar aquellos por considerarlos contrarios a la Constitución y la Ley, una vez los mismos son enviados para sanción pero que son devueltos por el Alcalde con Objeciones sin que el cabildo acepte los mismos; activa la competencia para que el Tribunal dirima el conflicto determinando si son admisibles o no las Objeciones efectuadas según la exposición de motivos allegada por ser contrario a la Legislación vigente y aplicable; se procederá así de conformidad, en esta ocasión, para el caso de lo ocurrido con el Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023 – Armenia Pa’ todos”*, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, todo ello según quedará expuesto en el siguiente,

#### **8. ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS - CASO CONCRETO.**

Estableciéndose como se efectuó en el Auto que admitió esta actuación el debido cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la procedencia del trámite de Objeciones a Proyecto de Acuerdo Municipal ante esta Corporación, ello en los términos de lo dispuesto por los Artículos 78, 79 y 80 de la Ley 136 de 1994, al darse cumplimiento a los términos allí contenidos así como a las distintas actuaciones por las autoridades implicadas que exigían la remisión del referido Proyecto objetado por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia al Concejo de la ciudad, y en tanto las mismas no fueron acogidas; fue recibida en este Tribunal la exposición de motivos de las Objeciones, siendo dable estimar que de su lectura, son puntuales las Objeciones que endilga la Alcaldesa (e) del Municipio de Armenia a dicho Proyecto de Acuerdo, los cuales en síntesis como se verá, son las que seguidamente se analizan.

Se alude en la motivación de las Objeciones, que el Concejo Municipal no tenía la facultad de revocar unos Artículos ya aprobados e incluidos en el Acuerdo que contiene el Plan de Desarrollo, sin que la revocatoria de los dos Artículos suscitada, esto es, el Artículo 35° y 36° pudiese efectuarla el Concejo, pues ello requería autorización o aval del Alcalde para proceder de conformidad, sin que la mesa directiva del cabildo tuviere entre sus funciones la de enviar para sanción los Acuerdos aprobados, ya que la misma recae en el Secretario General del Concejo.

Respecto a la irregularidad endilgada consistente en que el Concejo no podía revocar tales disposiciones del Proyecto del Plan en atención a que previamente había aprobado los mismos en sesión, lo cual según la exposición de motivos significó un quebranto al Artículo 109° del Acuerdo 08 de 2014, esto es, el reglamento interno del Concejo, así como al Artículo 40° de la Ley 152 de 1994, encuentra esta Corporación que dicha normativa en su tenor literal establece respectivamente que:

**“Artículo 109. Revocatoria acuerdos:** *Las decisiones tomadas sobre un proyecto de acuerdo, tanto en primer debate como en el segundo, son esencialmente revocables. Por solicitud escrita y motivada de uno o más concejales, la aprobación de un proyecto de acuerdo o de uno o varios artículos del mismo, puede ser revocada total o parcialmente durante la misma sesión o sesiones en que se discuta el proyecto de acuerdo y se apruebe, y mientras no haya sido enviado para la respectiva sanción. La solicitud y la revocatoria deberán ser aprobadas por la mayoría simple de la comisión o de la plenaria según el caso. En caso de revocarse total o parcialmente un artículo ya aprobado, no se requerirá revocar lo actuado sobre los artículos que le suceden, siempre y cuando la modificación del mismo no los afecte; caso en el cual, se revocará lo actuado solo en aquellos que resulten afectados”.*

Por su parte, el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994, consagra que:

**“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”.*

Interpreta la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia que el Artículo 109° en cita, establece que el trámite de revocatoria de Artículos de un Proyecto de Acuerdo deberá ser siempre en la misma sesión o sesiones en que se revoquen Artículos de Acuerdos ya aprobados, mencionando que el proceso de legalidad se enmarca en la indebida interpretación del debate por el Concejo Municipal.

Así, para dar respuesta al primer problema jurídico derivado de los planteamientos aquí expuestos sobre la competencia del Concejo Municipal de Armenia para revocar como lo hizo los Artículos del Proyecto de Acuerdo N° 165, es preciso abordar en primer lugar el marco jurídico de las competencias de los Concejos Municipales, cuyas funciones fueron asignadas entre otras en la Constitución Política de Colombia en su Artículo 313°, el cual dispone que:

**“ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.**
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

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

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

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

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

10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

*(...)*”

Existiendo otras facultades asignadas en disposiciones normativas contenidas en la Constitución, el Artículo 32° de la Ley 136 de 1994 respecto a las funciones y competencias de los Concejos Municipales, estableció textualmente que:

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

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

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

*Igualmente los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.*

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

4. *Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.*
5. *Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.*
6. *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.*
7. *Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.*
8. *Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.*
9. *Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.*
10. *Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal.*
11. *Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.*
12. *Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.*

*La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.*

**PARÁGRAFO 3o.** *A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.*

**PARÁGRAFO 4o.** *De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

1. *Contratación de empréstitos.*
2. *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. *Concesiones.*
6. *Las demás que determine la ley”.*

Por su parte, el Artículo 71° de dicha Ley sobre la iniciativa para presentar Proyectos de Acuerdo, establece lo siguiente:

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

**PARÁGRAFO 1o.** *Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o.,3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales”.*

De la revisión de las probanzas allegadas por la Alcaldesa encargada junto con la exposición de motivos a las Objeciones, así como a las aportadas por los demás intervinientes en esta actuación y que obran en el expediente digital electrónico, se evidencia que, en efecto, en sesión del 12 de Junio de 2020 – Acta N° 115, se registró en el punto 5 del orden del día: “5. *Continuación segundo debate proyecto de acuerdo 08 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Armenia para el periodo 2020-2023 Armenia Pá Todos”.* Ponentes honorables Concejales Francis Javier Rodríguez Blandón y Rubén Darío Melo Delgado”, registrándose en dicha Acta que: “El Secretario informó que hay solicitud por parte del Alcalde encargado para incluir un artículo nuevo”, esto es, el Artículo 35°: *Autorización temporal para establecer la estructura de la Administración*, consignándose en el Acta N° 115 que el Presidente sometió a consideración el mismo y que fue aprobado.

Así mismo, se dio lectura a la solicitud de adición efectuada también por el Alcalde encargado para incluir un Artículo nuevo que quedaría como 36, sobre autorización al Alcalde de Armenia para contratar, registrándose en dicha Acta que fue sometido a consideración dicho Artículo, y que, en votación nominal, con un total de 18 votos, 2 por el no y 16 por el sí, fue aprobado el Artículo 36. Seguidamente, se preguntó por el Presidente si los Concejales querían que el

Proyecto de Acuerdo fuere Acuerdo de ciudad, indicándose que: *“Los Concejales decidieron que el proyecto de acuerdo 08 de 2020 sea Acuerdo de ciudad por 17 votos afirmativos”*.

Reposa en el expediente digital, copia del Oficio del 16 de Junio de 2020 recibido en la misma fecha por el Departamento Jurídico Municipal de Armenia, en el cual el Presidente del Concejo Bryant Stiven Naranjo Raigoza, de manera textual indica que: *“(…) el documento denominado ACUERDO No. 165 del 12 de junio de 2020, “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío, para el periodo 2020- 2023 “Armenia Pa’ Todos”, radicado el día 16 de junio de 2020, por el Secretario General PEDRONEL TORO LÓPEZ, ante el Despacho del alcalde y posteriormente remitido al Departamento Administrativo Jurídico, no fue firmado por mí y ninguna persona se encuentra autorizada para plasmar mi firma en documentos que no sean previamente revisados y aprobados personalmente, por lo anterior, dicho documento carece de toda validez”*, manifestación expresa de firma no autorizada que también alegó el Concejal Hugo Andrés Aristizabal Marín, en su calidad de Primer Vicepresidente del Concejo, en iguales términos y en Oficio del día 16 de Junio de 2020.

De la radicación del documento de Acuerdo por el Secretario del Concejo el día 16 de Junio de 2020, da cuenta el Oficio AM-PGG-570, mediante el cual el entonces Alcalde encargado de Armenia Jorge Fernando Ospina Gómez, requirió entre otras que: *“Por lo anterior, solicito que se aclare ante este Despacho si el Acuerdo No. 165 del 12 de junio del 2020 radicado el pasado 16 de junio, como se menciona arriba, fue suscrito efectivamente por los funcionarios que allí se referencian, si el mismo fue debidamente tramitado de acuerdo con lo establecido en el artículo 138 del Acuerdo 08 de 2014 y la Ley 136 de 1994 y cuál es la decisión final de la mesa directiva sobre este asunto. **Esto con el fin de ratificar la presentación de este Acuerdo en debida forma para dar inicio al trámite de sanción respectivo**”*.

Tal y como se evidencia del recuento de antecedentes antes efectuado, es claro que el Concejo Municipal de Armenia en la sesión del 12 de Junio de 2020, si bien había estimado que el Proyecto de Acuerdo mediante el cual se aprobaba el Plan de Desarrollo de la ciudad para el periodo 2020-2023 estaría compuesto de 37 Artículos, no obstante, en sesión del 15 de Junio de 2020, dicha Corporación en uso de sus facultades legales, reconsideró la inclusión de los Artículos 35° y 36° ante una proposición que en tal sentido realizaron dos de sus miembros, momento para el cual ni el Proyecto inicial ni el finalmente aprobado habían sido enviados para sanción por el Alcalde Municipal de turno.

Lo anterior, en tanto según se evidenció dicho acto de envío, cuestionado en su legalidad por el presunto uso indebido de las firmas de la mesa directiva por el Secretario de la Corporación, sólo ocurrió el día 16 de Junio de 2020, fecha en la cual fue enviado efectivamente el Proyecto de Acuerdo finalmente acordado por los cabildantes como definitivo, tal y como se evidencia con el sello del recibido del documento obrante en el expediente electrónico, esto es, el que excluía los Artículos 35° y 36°, remitiéndose sin razón alguna por el Presidente y Primer Vicepresidente del Concejo, posteriormente el día 17 de Junio de 2020, el Proyecto de Acuerdo inicialmente aprobado de 37 Artículos, desconociendo que

la plenaria de la cual hacen parte ya había tomado una determinación en el sentido de asentir su voluntad frente a cuál era el Proyecto de Acuerdo que se enviaría a sanción del Alcalde, aspecto de lo cual da fe el documento por ellos suscrito con recibido en el Despacho de la Alcaldía Municipal el día 17 de Junio de 2020, y el cual, dirigido al Alcalde encargado Jorge Fernando Ospina Gómez, narra que:

*“Para su respectiva sanción y publicación, anexo a la presente comedidamente me permito remitirle 3 originales del Acuerdo No. 165 de 2020. NOTA ACLARATORIA: Igualmente me permito informarle que el Acuerdo en mención fue debidamente aprobado en la plenaria del día 12 de junio de los corrientes y el día 15 de junio, esto es 3 días después en la sesión plenaria fue presentada una proposición para revocar los artículos 35 y 36, la cual fue votada de manera favorable por 13 votos por el sí y 5 por el no.*

**Decisión de la cual nos apartamos BRYANT STIVEN NARANJO RAIGOZA Presidente y HUGO ANDRES ARISTIZABAL MARIN Primer Vicepresidente, por ser un acto abiertamente contrario a la ley y al reglamento interno del concejo, lo que motiva la decisión de remitir el Acuerdo inicialmente aprobado dentro del marco constitucional y legal”.**

Así, de forma desconcertante, es claro que pese a haberse determinado por el órgano competente para ello, esto es, la Plenaria del Concejo, que el Proyecto que sería Acuerdo era el compuesto por 35 Artículos, esto es, una vez retirados los Artículos 35° y 36°, no obstante el Presidente y Primer Vicepresidente del Concejo enviaron directamente el Proyecto incorrecto a la Alcaldía, ello con fundamento en el presunto uso indebido dado a sus firmas digitales, tal y como lo alegaron, al cuestionar el proceder de la remisión de dicho documento según lo reiteraron en comunicación del 24 de Junio de 2020 mediante Oficio remitido a través de correo electrónico, en los cuales tales Concejales de la mesa directiva del cabildo indican que:

*“De manera atenta y respetuosa, nos permitimos informar que el documento radicado para Sanción, por el Secretario General del Concejo Municipal de Armenia, Quindío, el día 16 de junio del presente año, **fue firmado por medio de firma digital, la cual se realizó sin Autorización previa del Presidente y el primer Vicepresidente del Concejo Municipal.***

*Que, el documento radicado, no se había autorizado a ser firmado hasta considerar el procedimiento en derecho por el cual fue revocado los artículos 35 y 36, los cuales el día viernes 12 de junio del presente, fueron aprobados en Plenaria, pero para el día lunes 15 de junio, fueron revocados (...).*

*Por lo anterior, la mesa Directiva del Concejo de Municipal, **no había autorizado, la firma y posterior entrega para Sanción,** documento el cual carece de validez, dadas las circunstancias el día 17 de junio, dando cumplimiento al Artículo 138 del Acuerdo 08 de 2014, y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su aprobación. (Art. 76 Ley 136/94), se radicó el Proyecto de Acuerdo 165 de 2020, en Plenaria, así mismo se dejaba nota aclaratoria en la cual se informaba lo siguiente: “el Acuerdo en mención fue*



debidamente aprobado en plenaria del día 12 de junio de los corrientes y, el día 15 de junio, esto es 3 días después en sesión Plenaria fue presentada una proposición para revocar los artículos 35 y 36, la cual fue votada de manera favorable por 13 votos por el sí y 5 por el no”.

No comparte en consecuencia esta Corporación el cargo de Objeción formulado consistente en que el Alcalde encargado del momento, no podía sancionar el Acuerdo definitivo aprobado por el Concejo Municipal de Armenia ante la presunta falsedad en documento público y abuso de función pública al estimar que el Acuerdo fue presentado con firmas no autorizadas, ello toda vez que una vez decidido por la Plenaria del Concejo el texto último del Proyecto votado y acordado, lo que imperaba era la remisión del mismo por el Secretario General al Alcalde para su sanción respectiva, tal y como efectivamente lo dispone el Artículo 138° del Acuerdo N° 08 de 2014 - *Reglamento interno de Concejo de Armenia*, el cual de manera textual prescribe que:

***“Artículo 138. Aprobación del texto. Una vez aprobado el texto del proyecto de acuerdo, el presidente someterá a consideración, en su orden, el preámbulo y el título. Aprobados estos, preguntará a la corporación si quiere que este proyecto sea acuerdo municipal. Con la decisión positiva, La Mesa Directiva y el Secretario suscriben el proyecto de acuerdo, anotando la fecha del segundo debate positivo. Posteriormente, el Secretario general lo remite al alcalde para su sanción respectiva, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su aprobación. (art. 76 Ley 136/94)”.***

Así las cosas, y pese a que el Presidente y el Primer Vicepresidente del cabildo cuestionaron su no autorización de la firma digital del documento remitido por el Secretario del Concejo el día 16 de Junio de 2020, pesquisas y denuncias que habrán de ser resueltas en el escenario judicial idóneo para ello; no obstante, estaba suficientemente claro que el texto enviado por el Secretario era el que finalmente había sido aprobado por la Plenaria del Concejo Municipal, pese a la inconformidad que dicha decisión hubiere tenido en quienes integraban la mesa directiva, a quienes les asistía el deber de dar cumplimiento a lo aprobado por dicho órgano pleno, lo cual se reflejó en la actuación surtida por el Secretario, quien hizo remisión del Proyecto de Acuerdo reconsiderado por la Plenaria en sesión del 15 de Junio de 2020, bajo las facultades que al respecto le otorgaba el Artículo 138 *in fine* antes transcrito.

Tal y como lo sugirió en la actuación uno de los intervinientes, en efecto el Secretario General sí estaba facultado para radicar el Acuerdo ante el Despacho del Alcalde como lo establece el reglamento interno de la Corporación, lo cual, como fue estimado también por el señor Agente del Ministerio Público en la actuación, no impidió en todo caso que se estudiara el contenido del Acuerdo y se realizaran las Objeciones, razón por la cual la presunta falsedad endilgada como causal para no sancionar el Acuerdo aprobado en sus 35° Artículos por el Concejo no está llamada a ser avalada, pues sí tenía el Secretario competencia para enviarlo al Alcalde a sanción, una vez la Plenaria del Concejo acordó por mayoría cuál es el texto definitivo del mismo, sin que mediaran consideraciones

adicionales pues la etapa siguiente, una vez culminado el debate y aprobación, era efectivamente su envío para sanción.

Reposa en el informativo por su parte, Oficio en el cual el *Segundo Vicepresidente del Concejo* certifica al Departamento Jurídico Municipal de Armenia que: “(...) *el documento oficial que autorice para ser comunicado fue el documento presentado por el señor secretario general del concejo el día 16 de junio, y que contiene 35 artículos que la plenaria del concejo en decisión de mayorías aprobadas 13 votos positivos de 19 posibles*”, constándose así mismo por el Secretario del cabildo en escrito recibido el 24 de Junio de 2020 por la mentada dependencia Municipal, que: “*Como indique en el párrafo introductorio, el documento oficial radicado como acuerdo 165 corresponde al documento asentado el día 16 de junio de 2020 a las 4:31 de la tarde, documento que acoge de manera concreta el concurso de mis competencias y funciones (...) Cabe mencionar que el documento radicado el día 16 de junio a las 4:31 de la tarde contiene 35 artículos, los cuales corresponden al texto aprobado por la plenaria del concejo, documento que era de pleno conocimiento de todos los concejales ya que había sido comunicado previamente en el chat interno “CONCEJALES 2020”. Así mismo, certifico que el acuerdo radicado corresponde plenamente al acuerdo que aprobó la plenaria del concejo como máxima autoridad en la corporación, con un total de 13 votos por el SI y 5 votos por el NO, el día 15 de junio de 2020*”.

No es dable avalar así ni estimar acertada la interpretación que la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia da a lo consagrado en el Artículo 40° del reglamento interno del Concejo de la ciudad cuando afirma además que la revocatoria presentada por los Concejales Francis Javier Rodríguez y Rubén Darío Melo Delgado fue presentada de manera irregular, manifestando que dicha revocatoria no se hizo en el momento procesal correcto, pues por el contrario, precisamente era esa la oportunidad en la cual cualquiera de los cabildantes podía solicitar, como lo faculta la norma, la revocatoria de Artículos aprobados, en tanto para dicha fecha fue certificado por el Secretario **que aún no había sido enviado para sanción Proyecto de Acuerdo alguno**, por cuanto tal y como se evidenció con antelación el Concejo Municipal de Armenia, según su propio reglamento, sí se encuentra facultado para revocar los Artículos de aquellos Proyectos de Acuerdo según lo considere, y que se convertirán luego, una vez culminada su discusión, en Acuerdo Municipal, sin que como se verá, requiriese autorización alguna para proceder de conformidad por las razones que más adelante se precisarán.

Así las cosas, encuentra la Corporación, que el condicionante “(...) ***y mientras no haya sido enviado para la respectiva sanción***”, contenido en el Artículo 109 del Acuerdo N° 08 de 2014 – *Reglamento interno del Concejo de Armenia*, se encuentra acreditado para facultar así la posibilidad que tenía el Concejo de la ciudad de discutir como lo hizo la revocatoria de los Artículos controversiales, en tanto del seguimiento temporal de la discusión suscitada en la sesión del 12 de Junio de 2020 en la que se aprobó el Proyecto con 37° Artículos, tal como se registra en el Acta N° 115, y la sesión celebrada el día 15 de Junio de 2020, según Acta N° 118 y en la que se revocaron los Artículos 35° y 36°, para dicha fecha, aún no se había enviado a sanción ninguno de los borradores del Acuerdo, en

tanto ello ocurrió el día 16 de Junio de 2020 por el Secretario del Concejo, razón por la cual la Objeción formulada en tal sentido, atinente a que la Corporación no podía revocar tales disposiciones pese a haberlas aprobado anteladamente, no está llamado a avalarse.

Lo dicho, en tanto se dieron los presupuestos exigidos en el citado Artículo 109 atinente a que las decisiones tomadas sobre un Proyecto de Acuerdo i) son esencialmente revocables, ii) por solicitud escrita y motivada de uno o más Concejales, iii) puede ser revocada durante la misma sesión o sesiones en que se discuta el Proyecto y se apruebe, iv) y mientras no haya sido enviado para sanción; elementos todos que se reúnen en el asunto, siendo dicha disposición compatible con lo dispuesto en efecto por el Artículo 127° del Decreto Ley 1333 de 1986, la cual textualmente consagra: “**Artículo 127°.-** *Aprobado un proyecto o resolución cualquiera, puede ser reconsiderado y modificado, pero no se pueden revocar nombramientos ya comunicados, y cuando se trate de un acuerdo la revocación tiene que ser por medio de otro*”, tal como lo sugirió en su intervención la Veeduría Control Quindío.

Lo anterior, da cuenta que en efecto el Concejo de Armenia, abordó según el Artículo 109° del Acuerdo 08 de 2014, no en la misma sino *en sesiones*, tal como lo permite la norma para efectos de revocatoria; la discusión sobre la inclusión del Articulado, en las cuales pudo retomar las decisiones tomadas sobre el Proyecto de Acuerdo N° 165, tal y como se registra en el Acta N° 118 de sesión ordinaria del 15 de Junio de 2020, en el que se dio lectura ante la Plenaria del Concejo de la solicitud de revocatoria de los Artículos 35° y 36° al Proyecto de Acuerdo presentada por los Concejales Francis Javier Rodríguez Blandón y Rubén Darío Melo Delgado como ponentes, dándose lectura al Artículo 109° del Reglamento Interno, y consignándose que a dicho momento: “*El Secretario certificó que el acuerdo todavía no se ha enviado para sanción*”.

Así mismo en dicha Acta, se registra entre otras que: “*El Concejal Hugo Andrés Aristizabal Marín solicitó se le certifique si los artículos a que están haciendo mención fueron leídos en la plenaria. El Secretario certificó que si fueron leídos en plenaria para la discusión y aprobación*”.

De la lectura del Acta N° 118, observa el Tribunal que en efecto los integrantes del *Concejo Municipal de Armenia*, contrario a lo dicho por algunos *intervinientes*, sí discutió la viabilidad de incluir o excluir del Acuerdo Municipal N° 165 de 2020 *Plan de Desarrollo* los cuestionados Artículos 35° y 36°, teniendo así mismo en cuenta el cabildo la existencia del Decreto 683 del 21 de Mayo de 2020, al consignarse entre otras en el documento en análisis que:

*“Recordó que el Concejal Hugo habló sobre el artículo 109 y efectivamente tiene razón, puede ser revocada total o parcialmente mediante la misma sesión o sesiones en que se discuta el proyecto de acuerdo y se apruebe, por eso es que el decreto 201 emitido por el señor Alcalde al acogerse al decreto ley 683 del 21 de mayo 2020, por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los planes de desarrollo territorial para el periodo constitucional 2020-2023 en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, es por ello que el señor Alcalde en el artículo*

*1 del decreto mencionado, establece: Adoptar el decreto legislativo Nro. 683 del 21 de mayo de 2020 y en consecuencia el alcalde del municipio de Armenia, se acoge al plazo acordado en el artículo 2 de la norma ibídem, resultado que del proyecto de acuerdo 08 de 2020, plan de desarrollo 2020-2023 Armenia Pa' Todos, podrá ser objeto de modificaciones por parte de la administración, atendiendo sus observaciones, requerimientos presentados por los concejales y ciudadanía en general, con motivo de los efectos derivados de la pandemia denominado coronavirus covid-19 y por las razones de hecho y de derecho aquí esbozadas, así pues las mismas podrán ser presentadas hasta el 15 de junio de 2020. (sic).*

*El decreto es muy claro al darles la posibilidad hasta hoy de hacer cualquier tipo de manifestación frente al plan de desarrollo municipal, cree que donde esta discusión se diera el día de mañana, sería de analizarse en otro termino jurídico, como sabe que lo están haciendo, lo que es válido, pero hoy el decreto al que se acogió el municipio les da la posibilidad que hasta el día de hoy el Concejo tenga la posibilidad de hacerle las respectivas modificaciones y discusiones; por ello desea que se someta a consideración, se imagina que en el uso de la palabra un colega lo solicitará, porque el presidente hasta ahora no lo ha hecho, lo cual está dentro de sus funciones como Presidente y Mesa Directiva, es someterla a consideración. (sic).*

*Ya está en la plenaria sí deciden o no aprobarla, pero nadie se puede sentir vulnerado en su derecho de que sus proposiciones puedan ser tenidas en cuenta y elevadas para aprobación de la comisión o de la plenaria, cree que, si no la ponen en consideración, se estarían extralimitando en sus funciones quienes hagan parte de la mesa directiva de la comisión o de la plenaria o quien a su vez esté presidiendo el debate en comisión o en plenaria, se debe hilar muy delgadito en eso. Lo que se le pedirá al Presidente por parte de alguno de sus colegas es que someta a consideración la solicitud que los dos concejales ponentes, sí la mayoría simple de la corporación decide darle el sí a esa solicitud, que se hagan los trámites correspondientes y pertinentes o por el contrario dice que no la aprueba, se harán los respectivos trámites pertinentes que es todo lo que tiene que ver la discusión y lo demás" (sic).*

No comparte así el Tribunal la apreciación efectuada en el escrito de Objeciones respecto al presunto incumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 109° del Acuerdo 08 de 2014 *Reglamento interno del Concejo Municipal de Armenia*, ello en lo atinente a considerar que dicha Corporación no podía reconsiderar en sus Articulados el Proyecto de Acuerdo mediante el cual se expediría el Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que dicha disposición es diáfana en facultar tal proceder, al indicar que las decisiones tomadas sobre un Proyecto de Acuerdo, son esencialmente revocables.

Estimar lo contrario, tal y como lo sugirió en su concepto el señor Agente del Ministerio Público, sería limitar las facultades administrativas del Concejo Municipal en estas materias, sin que la función del cabildo pueda ser cercenada

en el debido proceder de sus actuaciones cuando de determinar el contenido de sus Acuerdos Municipales se trata, compartiéndose así la consideración dada atinente a que el Concejo Municipal puede revocar Proyectos de Acuerdo antes de que se efectúe la remisión al Gobierno Municipal para su sanción, máxime cuando tales considerandos en esa instancia aún revestían la naturaleza de Proyecto, y no de Acuerdo, y sin que pueda atribuirse la preclusividad como impedimento para que los Concejales puedan retomar el derecho de debate y deliberación del Concejo en las etapas previas a la expedición final de sus propios Actos, y a la remisión de estos cuando son Acuerdos, para sanción del Alcalde.

En efecto, es visible cómo el trámite dado por el *Concejo Municipal de Armenia* a la revocatoria de los *Artículos 35° y 36° del Proyecto de Acuerdo*, por el contrario, sí se sujetó a lo dispuesto por el Artículo 109° del Acuerdo 08 endilgada como presuntamente quebrantada, por cuanto dicha exclusión se dio por solicitud escrita y motivada de dos Concejales, según quedó expuesto, siendo precisa la disposición citada en indicar que la aprobación del Proyecto en uno o varios Artículos del mismo puede ser revocada total o parcialmente durante la misma sesión **o sesiones**, en que se discuta el Proyecto de Acuerdo **y se apruebe, y mientras no haya sido enviado para la respectiva sanción**, cumpliendo así el trámite revisado por el Tribunal y confrontado con los cargos formulados en la exposición de motivos a las Objeciones, con las exigencias normativas aplicables, siendo la revocatoria y la proposición de aquella aprobadas por mayoría simple de la Plenaria del Concejo Municipal de Armenia, tal y como se consignó en el Acta N° 118 aquí analizada y según certificación aportada por el Secretario, al registrarse que, el Concejal Jhon Fredy Cerón Rojas:

*“Propuso al Presidente someter a consideración la proposición presentada por los concejales Francis Javier y Rubén Darío como ponentes.*

*(...)*

*El Presidente sometió a consideración la proposición del concejal Jhon Fredy Cerón Rojas de manera nominal.*

*El Secretario procedió de conformidad:*

*(...)*

*La votación arrojó 18 votos, 5 por el No, 13 por el Sí, siendo aprobada la solicitud de revocatoria total de los artículos 35 y 36 del proyecto de acuerdo 08 de 2020 – Plan de Desarrollo del municipio de Armenia 2020-2023 Armenia Pa’ Todos” (sic).*

De esta forma es dable indicar como respuesta al primer problema jurídico planteado, que el Concejo Municipal de Armenia sí tenía, por las razones aquí expuestas y para este específico caso, la facultad de revocar los Artículos 35° y 36° del Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, contenidos en el primer borrador del mismo, ello en el marco del debate que precisamente sobre dicho Proyecto se suscitaba entre los *Concejales*, pero que luego fueron retirados por la Plenaria de dicho Concejo, sin que haya lugar a convalidar lo peticionado en el escrito de Objeciones atinente a que tales Artículos deben permanecer en el cuerpo del Acuerdo N° 165 de 2020 o *Plan de Desarrollo 2020-2023 del*

*Municipio de Armenia*, en tanto como se evidencia en lo dicho hasta estas líneas, no fue esa la voluntad ni la aprobación del órgano popular colegiado.

Ahora bien, se cuestiona como cargo de Objeción formulado contra el trámite, lo atinente a que la discusión del retiro de los Artículos en mención vulneró lo dispuesto por el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994, al no contar con el visto bueno o aprobación del Alcalde, ello toda vez que la previsión contenida *in fine* en dicho Artículo, consiste en que: *“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”*.

Esta argumentación no está llamada a ser avalada por el Tribunal, por cuanto no ocurrió en efecto una modificación de disposiciones sino el retiro de las mismas por el Concejo como instancia competente y deliberante para ello, y porque es dable advertir que fue precisamente el Alcalde de turno quien solicitó adicionar tales Artículos a la iniciativa que en una primera ocasión no los tenía, según se pudo observar quedó consignado en el Acta N° 115 del 12 de Junio de 2020 cuando se registró allí finalizando la sesión que: *“El Secretario informó que hay solicitud por parte del Alcalde encargado para incluir un artículo nuevo. La Secretaria dio lectura al oficio AM-PGG-542 (...). El Secretario informó que hay solicitud de modificación para incluir un artículo nuevo, que quedaría como 36. La Secretaria dio lectura al artículo que se solicita incluir por parte del señor Alcalde encargado, contenido en el oficio AM-PGG-542, así: (...)”*.

Así las cosas, si bien el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994 en efecto dispone que toda modificación que pretenda introducirse por la Asamblea o el Concejo debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde según corresponda, es claro que la misma no se da en lo acontecido con el Proyecto de Acuerdo N° 165 de 2020 – *Plan de Desarrollo Municipal de Armenia*, por cuanto el retiro de los Artículos 35° y 36° a juicio de los Concejales de la ciudad, consiste en que dichas propuestas de Artículo no nacieron en y desde la primigenia propuesta del Proyecto de Acuerdo presentado por el Alcalde de turno, sino que aquellas se presentaron a voluntad y por solicitud del Alcalde encargado y en el curso del *segundo debate*, tal como quedó consignado en el Acta N° 115 del 12 de Junio de 2020 según se transcribió con antelación.

Así las cosas, no puede estimarse que se configura la causal endilgada como Objeción al Acuerdo, ello en tanto los mismos surgieron como *solicitud* posterior ante la Plenaria del Concejo para su inclusión y no como parte del cuerpo integro inicial del Proyecto de Acuerdo presentado, para pregonar de esta forma que debía solicitarse aval o autorización del burgomaestre de turno para retirar esos Artículos en tanto los mismos, se reitera, surgieron ya avanzada la discusión del Plan de Desarrollo Municipal y no, desde la estructuración del mismo por el Alcalde proponente. De allí el término *“modificación”* contenido en la norma.

De la no inclusión de dichas disposiciones en el Proyecto de Acuerdo inicial presentado al Concejo Municipal, da cuenta también la certificación allegada por el Secretario de dicha Corporación ante el requerimiento efectuado en la etapa de pruebas por este Tribunal en el trámite de la referencia, al indicar en el escrito

del 2 de Septiembre de 2019 y que reposa en la carpeta de pruebas, Concejo Municipal, en el expediente digital electrónico, que:

*“Es necesario aclarar, que **el plan de desarrollo presentado inicialmente** por el señor alcalde JOSE MANUEL RÍOS MORALES como autor del mismo, **no contenía los artículos 35 y 36,** y su inclusión no corresponde a modificaciones presentadas por el concejo municipal, a su vez, la plenaria como máxima autoridad de la corporación no requiere de permiso del alcalde para revocar una decisión tomada por ella, como lo fue en este caso al aprobar la revocatoria de los artículos 35 y 36 que habían sido introducidos en un proyecto que aún no había sido enviado a sanción; (...).”*

Si bien en efecto el Alcalde Municipal está facultado para presentar enmiendas a los Proyectos de Acuerdo, no obstante, en lo referente a la autorización referida en el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994 sobre toda **modificación** que pretenda **introducir** el Concejo, la misma no se configura en el asunto por cuanto al texto de Proyecto de Acuerdo inicialmente presentado y conocido desde el primer debate, no procedió el Concejo a *introducir* modificación alguna sobre los Artículos 35° y 36°, en tanto los mismos, se reitera, fueron solicitados en su inclusión por el Alcalde encargado pero en el curso del segundo debate, tal y como efectivamente lo afirma la Alcaldesa encargada del Municipio en su escrito de Objeciones al afirmar que ello respondió a: “(...) una enmienda presentada en segundo debate para adicionar dos (02) artículos al proyecto de acuerdo municipal, conforme iniciativa del entonces alcalde encargado del Municipio de Armenia (...)”, razón por la cual la Objeción formulada en tal sentido no está llamada a acogerse, esto es, por no encuadrarse la Objeción formulada ni probarse su concatenación, con el sentir de la norma.

Respecto a este tópico, sobre los alcances del Artículo 40° de la Ley 152 de 1994, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-538 del 23 de Noviembre de 1995 de inconstitucionalidad parcial a dicha norma con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, que al respecto indicó:

*“El sujeto que planifica debe previamente diagnosticar la realidad, el objeto, para poder conocerla y definir sus acciones prioritarias; la elaboración de ese diagnóstico debe propender la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del "plan", el cual debe ser uno y único, fundamentado en un solo concepto de tiempo y una sola racionalidad, de manera tal que sea viable la construcción de modelos analíticos, basados en las relaciones sistemáticas causa-efecto, que permitan predecir acertadamente, pues es precisamente la capacidad de predicción la que determina la viabilidad del alcanzar las metas y objetivos propuestos.*

*La planeación es una disciplina que sirve para alcanzar, en tiempos y condiciones predecibles, resultados también predecibles, es "...un cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos", que precede y preside la acción del sujeto planificador, el cual, en consecuencia, solo puede ser uno con capacidad suficiente de acción y decisión. En el caso de los municipios el candidato que es elegido alcalde, es el sujeto planificador al que le corresponde sistematizar sus propuestas en un plan de desarrollo, el cual,*

*si se quiere efectivo como instrumento técnico, no puede estar sometido a diferentes y múltiples racionalidades ni ser afectado por la decisión de agentes ajenos a su concepción y diseño.*

*(...)*

*Lo anterior explica por qué el Constituyente, conocedor de la importancia de este tipo de instrumentos en los procesos de modernización y desarrollo económico y social del país, quiso definir, sin lugar a equívocos, el carácter especial de las normas que debían regular los planes de desarrollo; por eso la correspondiente ley orgánica, Ley 152 de 1994, definió de manera precisa quiénes son, en cada caso, los agentes planificadores a nivel nacional y territorial, distinguiendo entre **autoridades e instancias** que participan en el proceso. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la ley 152 de 1994, en el nivel nacional a la cabeza de las autoridades, se encuentra el Presidente de la República, el cual debe someter su proyecto a consideración de las **instancias** que para este caso son el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación; en los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la misma ley, la máxima autoridad en materia de planeación es el alcalde, quien debe presentar su proyecto a las instancias que en ese caso están representadas por el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación Municipal.*

*Esta distinción se justifica en la medida en que son las **autoridades** las encargadas de diseñar e instrumentalizar, a través de programas y proyectos, las propuestas que fueron aceptadas por quienes las eligieron; mientras que a las **instancias** les corresponde conocer y analizar el proyecto que se somete a su consideración, en cuya elaboración no han participado, debiendo pronunciarse sobre él, y pudiendo incluso sugerir la introducción de modificaciones, siempre que éstas no alteren la racionalidad y consistencia del plan, lo cual únicamente puede determinar quien lo elaboró y es responsable del diseño del proyecto, esto es, en el caso que se analiza, el alcalde”.*

Así, de conformidad con el precedente transcrito emanado del máximo órgano de la *Jurisdicción Constitucional*, efectivamente la exigencia de autorizar o avalar una modificación a los Proyectos de Acuerdo y específicamente de los Planes de Desarrollo Municipal, surge en aquellos eventos en los cuales el Alcalde electo fue quien determinó la inclusión de aquellos Artículos que pudiera el Concejo inconsultamente modificar, sin que ello como quedó expuesto sea de su resorte, causal que no se configura en el presente caso en tanto la sustentación de las Objeciones en Derecho versa es sobre la consideración atinente a que el Concejo debió solicitarla, sin que se hubiere acreditado que dicho Articulado venía incluido en el Proyecto inicialmente presentado, pues la solicitud de inclusión de los Artículos 35° y 36° ocurrió fue en el segundo debate, y sin que tal como lo expuso el Ministerio Público en este trámite, se hubiere sustentado en forma alguna que efectivamente hubo modificación al Plan de Desarrollo o que el mismo tuvo alteración en su racionalidad y consistencia.

Según los argumentos hasta aquí expuestos, es posible afirmar que la discusión y aprobación del Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020, por el



cual se adopta el Plan de Desarrollo para el Municipio de Armenia periodo 2020-2023, se ajustó a los postulados legales que rigen la materia, de manera especial sin desconocer las previsiones del Artículo 40° de la Ley 152 de 1994 *in fine* al no serle aplicable, ello por el contexto en que se suscitó la incorporación de los Artículos 35° y 36° que posteriormente fueron revocados por la Plenaria del Concejo, esto es, en tanto su génesis, no ocurrió en los orígenes mismos de la iniciativa de Plan de Desarrollo sino que fueron propuestos en el segundo debate y como consecutivos 35° y 36° a los primeros 35° que fueron sometidos a consideración del Concejo.

Otra de las Objeciones expuestas por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia al Proyecto de Acuerdo N° 165 de 2020, Plan de Desarrollo Municipal de Armenia 2020-2023, es el atinente a que según se expresa la Alcaldía, no contó con el tiempo suficiente para armonizar el presupuesto de la vigencia 2019 frente al nuevo Plan de Desarrollo, razón por la cual se vio compelida a solicitar que fuera modificado el Artículo 17° para que la autorización de armonización se consolidara a 30 días una vez sancionado el Acuerdo Municipal y no de un plazo con fecha cierta hasta el 30 de Junio de 2020 como había sido aprobado, al haber sufrido el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo de una suspensión por medio de un Auto del 27 de Mayo de este año en trámite de Acción de Tutela.

No obstante lo anterior observa la Corporación que contrario a lo afirmado en el escrito de Objeciones, se evidencia que en el Acta N° 118 del 15 de Junio de 2020, en efecto se sometió a consideración la solicitud hecha por el Alcalde encargado en los precisos términos en que éste lo solicitó en Oficio del día 8 de Junio de 2020, al peticionar que:

*“Modifíquese el artículo 17 quedando así: Armonización presupuestal, una vez aprobado el presente plan se autoriza al Alcalde hasta 30 de junio de 2020 para elaborar la armonización presupuestal de la vigencia 2020 con el plan de desarrollo del municipio Armenia – Quindío para el periodo 2020-2023 Armenia Pa’ Todos, con saldos a la fecha de adición de los recursos del balance correspondiente a la vigencia 2019 mayores recursos direccionados para el municipio de Armenia durante la vigencia fiscal 2020”.*

Por su parte, el Acta N° 118 del 15 de Junio de 2020, consignó sobre lo discutido por la Plenaria al respecto que:

*“El Presidente sometió a consideración la modificación al artículo 17 de manera nominal.*

*(...)*

*La modificación al artículo 17 fue aprobada por 16 votos afirmativos.*

*El presidente sometió a consideración el artículo 17 ya modificado de manera nominal.*

*El Secretario procedió de conformidad:*

*(...)*

*El artículo 17 ya modificado fue aprobado por 18 votos afirmativos”.*

No observa este Tribunal en el escrito de exposición de motivos a las Objeciones allegado por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia, argumentación concreta y precisa que sustente las razones tendientes a determinar la presunta incursión del Proyecto de Acuerdo en quebranto a la normatividad vigente aplicable, de manera precisa frente al contenido del Artículo 17 del mismo, salvo lo endilgado en dicho escrito cuando afirma: *“Por lo anterior, y en virtud de que era procesal y materialmente imposible darle aplicación a dicho artículo, por causa de decisiones judiciales e irregularidades del H. Concejo de Armenia, se solicitó a este último modificar la literalidad de dicho artículo. El H. Concejo de Armenia tampoco acogería esta solicitud”*, esto cuando según lo transcrito con antelación sí se aceptó la modificación previamente enervada, sin que haya sido debidamente soportada ni probada la presunta ilegalidad en que incurrió el Proyecto en lo referido al Artículo 17°, razón por la cual dicha Objeción no está llamada a ser acogida, al no probarse, se reitera, que incurriere el Proyecto en dicho Artículo en ser contrario a la Constitución, la Ley y las ordenanzas, como lo exige el Artículo 79° Ley 136 de 1994.

Así, aunque si bien se solicita en el acápite peticiones del escrito de Objeciones que se ordene la modificación del Artículo 17° del Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 incluyendo la literalidad planteada en el escrito de Objeciones radicado el 2 de Julio, es por esa misma razón y adicional a las expuestas que no es dable accederse al pedimento, por cuanto tal petición se hizo por fuera de las etapas y oportunidades con que contaba el burgomaestre local de turno para proceder de conformidad, ello por cuanto el sentido de la figura de Objeciones en Derecho a los Proyectos de Acuerdo se fundan por ser estos contrarios a la Constitución, la Ley y las Ordenanzas según el Artículo 78° de la Ley 136 de 1994, pudiendo dicha Objeción ostentar más la naturaleza de ser aquellas proscritas por el Artículo 79° de dicha Ley como por inconveniencia, pero sobre la cual, de así considerarse, no sería posible para este Tribunal emitir decisión pues su margen está determinado para las denominadas *Objeciones en Derecho*, razones por las cuales no se acogerá la Objeción así rotulada.

De la revisión de las distintas manifestaciones allegadas por algunos ciudadanos y demás intervinientes, es dable considerar que si bien el trámite de la referencia está encaminado de manera puntual a las *Objeciones en Derecho* que la Alcaldesa como *competente* para ello formula ante el Concejo sobre un *Proyecto de Acuerdo* y que una vez este órgano no las comparte son las mismas remitidas al Tribunal Administrativo para que determine si es procedente acogerlas o no; no obstante se evidencia que las intervenciones de la ciudadana Martha Liliana Álvarez Gutiérrez, la Federación General del Trabajo del Quindío CGT Quindío y la Asociación de Empleados Públicos del Municipio de Armenia ASOEMPUMAR, fueron consistentes en solicitar también se revocara el Artículo 25° del Proyecto, disposición respecto a la cual no existió Objeciones, y sin que la sola mención a su posible ilegalidad sea suficiente para predicar el acceso a la misma o a estimar su estudio, en tanto no se demostró por ningún medio probatorio legal la presunta incursión en quebranto a la Constitución, la Ley y las Ordenanzas del mismo, pues solo se peticiona sea objetado sin que medien las razones bajo las cuales presuntamente debía procederse de conformidad.

No está llamada a ser avalada tampoco la solicitud que hiciera el interviniente ciudadano Jesús Antonio Obando Roa al solicitar se decrete la validez jurídica del Proyecto de Acuerdo 165 del 12 de Junio de 2020 incluyendo los Artículos 35° y 36° ello por las razones expuestas sobre dicho ítem en la presente decisión, en tanto como se probó no le era exigible al Concejo sobre tales Artículos aplicar lo dispuesto por el Artículo 40° de la Ley 152 de 1994 para esos específicos Artículos, y sin que hubiere interpretado erróneamente como se endilgó el Artículo 109° del Acuerdo 09 del 20 de Mayo de 2014 o *Reglamento interno del Concejo Municipal de Armenia*, sin que hubiere incurrido en falsa motivación por el hecho de la revocatoria efectuada ni en extemporaneidad, pues tal y como se indicó la discusión de la revocatoria ocurrió y la misma se aprobó antes de enviarse a sanción del Alcalde el *Proyecto de Acuerdo*, según lo faculta el Artículo 109° en cuestión, para precisamente proceder en el trámite de revocatoria que fue activado.

Sirvan a su vez y sean aplicadas todas estas razones para desestimar así mismo la petición hecha por el interviniente Obando Roa de inaplicar en control por vía de excepción según el Artículo 148° de la Ley 1437 de 2011, la aprobación por los Concejales de la revocatoria hecha al Proyecto de Acuerdo al Plan de Desarrollo 2020-2023, respecto de los Artículos 35° y 36° del mismo, por cuanto contrario a lo afirmado, se reitera, no hubo inobservancia a las disposiciones normativas a que alude el ciudadano genera la controversia, por cuanto lo dicho sobre el Artículo 109° es que en efecto podía el Concejo revocar las disposiciones no sólo en la sesión sino en las sesiones en que se discutiera el Proyecto de Acuerdo y antes de ser enviado a sanción, y en lo referente a que no se adjuntó autorización o aval del Alcalde por cuanto ello, no resultaba ahora necesario, en atención a su origen.

La Contralora Municipal de Armenia en su intervención, cuestionó las razones por las cuales la Plenaria del Concejo no evaluó si la enmienda solicitada por el Alcalde era sustancial para ser devuelta a la Comisión Permanente, citando en sustento de ello el Parágrafo del Artículo 137° del reglamento, disposición que analizada en su integridad versa es sobre el trámite a seguir cuando la plenaria proponga aprobar una **enmienda total** o un **texto alternativo al de la ponencia**, sin que el contexto de los Artículos 35° y 36° del Proyecto de Acuerdo 165 en estudio aplique a dicha disposición sino más a la establecida en el Artículo 136°, al cual se ajustó el trámite, en tanto lo que ocurrió inicialmente fue la **introducción de modificaciones, adiciones o supresiones** durante el debate en plenaria, indicando la norma que: *“(...) estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente”*.

Ahora bien, fueron también coincidentes los intervinientes en aludir a que, para algunos, no se observó en el trámite lo dispuesto por el Decreto 683 del 21 de Mayo de 2020 y para otros sí se hizo, siendo este Tribunal del criterio atinente a que sí se observa acatado el Artículo 3° de dicha disposición, la cual establece que la Asamblea o el Concejo podían decidir sobre los Planes de Desarrollo para el periodo constitucional 2020-2023 hasta el día 15 de Julio de 2020, siendo precisamente en dicha fecha celebrada la sesión plenaria en la cual se dirimió la discusión del Plan de Desarrollo, en la cual inclusive y no antes podía el cabildo

proceder de conformidad, y en tanto para el día siguiente a dicha fecha según se reseñó, ocurrió el envío para sanción del Acuerdo por el Secretario con el texto definitivo compuesto de 35° Artículos, con exclusión del 35° y el 36°. Esto también al ser preciso el Artículo 2° de dicho Decreto en precisar que sólo hasta el día 15 de Junio de 2020, podían los Planes de Desarrollo Territoriales 2020-2023 ser objeto de modificaciones hasta el 15 de Julio de 2020, razón por la cual la mención hecha como Objeción al Artículo 17° del Acuerdo como se indicó con antelación y que según narra la Alcaldesa Objetante fue de fecha 2 de Julio de 2020, tampoco pueda ser considerada como una modificación omitida en su trámite, pues la misma más que solicitud fue presentada como Objeción.

Llegados a este punto, es dable así mismo aludir a los principios de unidad de materia y consistencia alegados por algunos intervinientes y el señor Agente del Ministerio Público, al expresar, tal y como lo hace la *Contraloría Municipal de Armenia*, que de la lectura de los Artículos 35° y 36° del Proyecto del Plan de Desarrollo N° 165 de 2020, es posible deducir claramente que estos no tienen nada que ver con la materia del Plan de Desarrollo, apreciación que ante la revocatoria de dichas disposiciones deriva en innecesario su abordaje, al estimarse infundado el cargo endilgado al trámite del Proyecto sobre la ilegalidad en que presuntamente incurrió el Concejo, y subsumirse así la posible falta de unidad de materia en el acto mismo de la revocatoria hecha por el cabildo y que aquí se encuentra ajustada a derecho.

En lo referido a que al Proyecto de Acuerdo N° 165 de 2020 le faltó la ritualidad de la aprobación respectiva del Acta anterior, no encuentra relación alguna sobre ello la Sala para el trámite en estudio, esto es, en lo referente a que el abordaje de un Proyecto de Acuerdo dependa de tal actuación, según lo pretende hacer ver como inexorable en su intervención la Contraloría Municipal.

Así las cosas, al no evidenciarse fundadas las Objeciones planteadas por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia hechas al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 "*Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023 - Armenia Pa' todos*", expedido por el Concejo Municipal sobre la presunta violación del Artículo 40° de la Ley 152 de 1994 y el Artículo 109° del Reglamento interno de la Corporación, así como respecto a las demás aquí abordadas, no se acogerán las Objeciones en Derecho y en consecuencia se ordenará al Alcalde Municipal de Armenia que sancione el texto definitivo del Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal de Armenia en sesión del 15 de Junio de 2020, constitutivo de 35° Artículos según así lo debatió y aprobó el cabildo como consta en el Acta N° 118, y el cual fue remitido por el Secretario General de dicha Corporación el día 16 de Junio de 2020, según lo expuesto, ello por así disponerlo el Artículo 138° del Acuerdo 08 de 2014 *Reglamento interno del Concejo Municipal de Armenia*, para lo cual deberá la mesa directiva del Concejo Municipal proceder de conformidad a dar cumplimiento a lo determinado por la Plenaria de la Corporación en dicha sesión, adelantando las gestiones requeridas para llevar a término el trámite de sanción del Acuerdo, con la rúbrica exigida y en los precisos términos de los Artículos 36° numeral 12, Artículo 50° numeral 11 y 138° del Reglamento, acogiéndose así el concepto del Ministerio Público atinente a que se ordene la

sanción del Acuerdo, declarándose en consecuencia la legalidad del trámite dado al Acuerdo cuestionado, en relación exclusivamente a las objeciones planteadas por la Alcaldía, y que fueron objeto de análisis.

## **8. CONCLUSIÓN.**

Así las cosas, resolverá esta Sala de Decisión Cuarta y como respuesta al tercer problema jurídico planteado que la misma es negativa, esto es, que no están fundadas las Objeciones formuladas por la Alcaldía Municipal de Armenia al Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 en lo atinente al aval o autorización previa del Alcalde encargado para el retiro de los Artículos, el envío del texto por el Secretario y la facultad del Concejo para proceder de conformidad antes del envío para sanción del Acuerdo, imperando así también dar respuesta negativa al cuarto y último interrogante, en el sentido de estimar improcedente con la declaratoria de infundadas las Objeciones, que se valide la sanción del Proyecto de Acuerdo con sus 37° Artículos y modificando el Artículo 17° del mismo, ello por cuanto el texto definitivo aprobado por el Concejo Municipal en sesión del 15 de Junio de 2020 y que debe ser sancionado es el constitutivo de 35° Artículos, siendo este el que habrá de ser objeto de sanción según se indicó, al no probarse las Objeciones en Derecho formuladas en su contra.

***En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío, escuchado el concepto del Ministerio Público y acogiéndolo, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,***

### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR INFUNDADAS** las Objeciones de Derecho presentadas por la Alcaldesa encargada del Municipio de Armenia en contra del Proyecto de Acuerdo N° 165 del 12 de Junio de 2020 *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Municipio de Armenia, Quindío para el periodo 2020-2023 – Armenia Pa’ todos”*, expedido por el Concejo de Armenia, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** En consecuencia, *sanciónese* por el Alcalde del Municipio de Armenia el Proyecto de Acuerdo definitivo aprobado por el Concejo y constitutivo de 35 Artículos, en los términos del Artículo 80° de la Ley 136 de 1994.

**TERCERO:** Por Secretaria del Tribunal, **COMUNÍQUESE** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Armenia y al Concejo Municipal de Armenia por intermedio de su Presidente, así como a los demás intervinientes.

**CUARTO:** En firme esta Providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones pertinentes en el Programa Informático “Justicia Siglo XXI”.

**QUINTO:** Esta decisión se suscribe en la fecha mediante firma escaneada, ello según lo faculta el Artículo 11 del Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, y con las instrucciones que en tal sentido han sido efectuadas por el Consejo Superior de la Judicatura en lo referente a *firma electrónica*.

Este fallo se discutió y aprobó en Sala de Decisión según Acta N° 018 de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Los Magistrados;*

**RIGOBERTO REYES GÓMEZ**  
Magistrado

**LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**

**LUIS CARLOS ALZATE RIOS**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

Creado por la ley 2 del 07 de enero de 1966

ARMENIA - SISTEMA ORAL

**CONSTANCIA DE EJECUTORIA**

La providencia que antecede, quedó legalmente ejecutoriada a las 5:00 p.m. del día

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

Armenia Quindío \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Secretaria General**

**Firmado Por:**

**RIGOBERTO REYES GOMEZ**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**DESPACHO 002 SECCION PRIMERA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUINDIO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b05c740ffebb4a03134785d64ff17062310f58191d2ac4dcea1825b8117dec91**

Documento generado en 25/09/2020 08:18:19 a.m.