



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

Campus Universitario del Puente del Común, Chía, Cundinamarca, abril 15 de 2016.

H. Magistrado

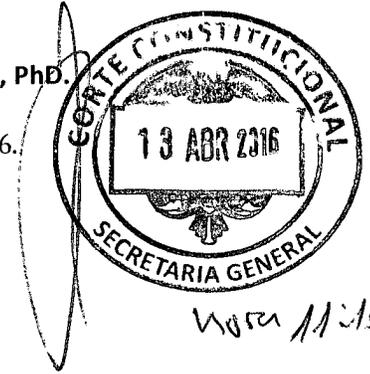
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

H. CORTE CONSTITUCIONAL.

Calle 12 # 7-65

Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía

E.S.D.



Referencia: Expediente Número D-11185.

Norma Acusada: Demanda contra el artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el plan Nacional de Desarrollo <Todos por un nuevo país>, y se dictan otras disposiciones”.

Accionante: Julio César Ortiz Gutiérrez, como apoderado de ETB S.A.-ESP.

Respetado Señor Magistrado:

Hernán Alejandro Olano García, ciudadano en ejercicio identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de delegado de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, donde ostento la condición de Miembro de Número y, como Profesor de Introducción al Derecho Administrativo en el Programa de Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, mediante el presente escrito y dentro del término concedido, presento mi posición personal (nunca Institucional) como respuesta al Oficio 0920 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, en relación con el proceso de la referencia, seguido en contra del artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el plan Nacional de Desarrollo <Todos por un nuevo país>, y se dictan otras disposiciones”.

DEL CONCEPTO SOLICITADO:

Mediante oficio 0920 de abril 7 de 2016, emanado de la Secretaría General de la Corte Constitucional y recibido en la Academia Colombiana de Jurisprudencia el 7 de abril de 2016, el H. Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, mediante numeral sexto del Auto de febrero ocho (8) de 2016, solicita al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, doctor Cesareo Rocha Ochoa, si lo estimase oportuno, emitiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la citada comunicación.

El nueve (9) de abril de 2016, el Señor Secretario General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, ha tenido a bien asignarnos la consulta formulada.

En la demanda, el ciudadano Julio César Ortiz Gutiérrez, como apoderado especial de ETB S.A.-ESP, centra su solicitud de inconstitucionalidad contra el artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el plan Nacional de Desarrollo <Todos por un nuevo país>, y se dictan otras disposiciones”.

Luego de la transcripción correspondiente de las normas, el demandante pasa a incluir como preceptos constitucionales vulnerados los artículos Superiores 75, 101, 102, 133, 151, 157, 158, 160 y 355.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

PARTES DEL CONCEPTO:

El doctor Hernán Alejandro Olano García, desarrollará a continuación los temas de Plan Nacional de Desarrollo y un aspecto particular acerca del artículo 262 de la Ley 1753 de 2015.

I. INTRODUCCIÓN:

La Planeación, definida en esa misma Gaceta Constitucional # 113 del 5 de julio de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente, como “*el mecanismo más importante de la intervención oficial*” y se agrega que “*será fruto de una amplia concertación sin perjuicio del Imperium del Estado, que tomará la decisión final*”

Así mismo, de acuerdo con la ponencia para segundo debate que se dio a estos artículos al interior de la Asamblea Nacional Constituyente por el delegatario Jesús Pérez González-Rubio y titulada “*Régimen Económico, Libre Empresa e Intervención del Estado*”, la Planeación se concibió con seis características:

1. *Será imperativa para el sector público y apenas indicativa para el sector privado, como es apenas natural en un régimen democrático como el nuestro. Debe hacerse, sin embargo, la salvedad de que la parte general del plan, es decir, aquella en que se señalan los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, no son aprobadas o desaprobadas por el Congreso. Son, por así decirlo, un territorio reservado al Presidente de la República. Por eso los desacuerdos del Congreso “con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculos para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia.” El Congreso podrá opinar, considerándola buena o mala, pero no aprobarla o desaprobala. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general, deberá seguir el procedimiento indicado para tal fin en esta Constitución.*
2. *Tendrá también una parte denominada “Plan de Inversiones Públicas”, la cual “contendrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”. Considero que la institución que comentamos convierte la nuestra sólo en una planeación de la acción del Estado en sus distintos niveles.*
3. *El proyecto de plan, después de ser discutido en el Consejo Nacional de Planeación, será presentado por el Gobierno a consideración del Congreso, pero antes podrá hacerle todas las enmiendas que considere pertinentes.*
4. *El plan Nacional de Inversiones será expedido por medio de una ley que tendrá prelación sobre cualquiera otra. “En consecuencia —dice la norma— sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del plan”.*
5. *Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de las Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*
6. *El Congreso podrá modificar el Plan Nacional de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.*

Y agregaba finalmente:

“Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental, o la inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional. Esperamos que por este inciso no se cuelen las <obras de estímulo y apoyo>, y que el Plan Nacional del futuro no sirva para eventualmente domesticar la voluntad del Congreso como en el <viejo orden> sirvió para ello el Presupuesto gracias a las partidas llamadas auxilios parlamentarios.”



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

II. DEFINICIÓN:

Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible.

Se regula por la Ley 152 de 1994, que es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

El Sistema de Planeación en Colombia comenzó gracias a una misión del Banco Mundial concertada por el Presidente Mariano Ospina Pérez. A nivel regional, un ejemplo pionero fue el Plan Integral del Oriente Antioqueño 1963 – 1970, formulado con la participación fundamental del empresariado antioqueño.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, como actividad administrativa, no puede estar alejada de la planeación ni cercana a la improvisación, en este sentido, como lo señala el profesor Jaime Orlando Santofimio¹, *“las decisiones administrativas de política económica, de preservación ambiental, de infraestructura en todos sus aspectos y sectores (transporte, vías, aeropuertos, puertos, etc.), de prestación de servicios públicos, fomento, y la dirección que al mismo se le otorgue, desarrollo urbano e, incluso, hasta la misma defensa de las instituciones o del territorio nacional, o la simple ejecución de los presupuestos públicos, dependen de la planeación y planificación adecuada y oportuna”*.

Según el Ex Constituyente Mariano Ospina Hernández en su conferencia *“Planeación Integral para un Desarrollo Sostenible”*, pronunciada en marzo de 2011, los elementos sobre los que ha de versar todo Plan Integral de Desarrollo son los siguientes:

- a) El medio físico (con un componente ambiental o ecológico y un componente de infraestructuras y estructuras).
- b) El medio social (educación, participación ciudadana, justicia, seguridad, etc.).
- c) El medio económico (empleo, ingreso, ahorro, inversión, etc.).
- d) El elemento humano (demografía, salud, valores, derechos y deberes).

Los Principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación:

a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;

b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción*. Tomo I. Tercera edición, tercera reimpresión, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2007, p. 44.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;

g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152;

h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste. La coherencia se explica a través del principio de unidad de materia, sobre el cual, la Corte Constitucional, en sentencia C-025 de 1993 señaló:



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

“4.3 En relación con la aplicación del principio de unidad de materia específicamente a las leyes del plan nacional de Desarrollo, esta Corporación ha resaltado (i) en primer lugar, el carácter especial que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) en segundo lugar, que el principio de unidad de materia debe aplicarse atendiendo dicha especificidad; y (iii) en tercer lugar, que al ser la Ley del Plan Nacional de Desarrollo multitemática, esto conlleva a que para estas leyes el principio de unidad de materia se aplique a la luz del principio de coherencia.

En relación con la aplicación del principio de unidad de materia a la Ley del plan Nacional de Desarrollo, dijo la Corte en uno de sus primeros pronunciamientos:

Al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restringir gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República. Bajo este entendido, la jurisprudencia viene afirmando que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

La coherencia, que debe ser directa e inmediata, implica que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste, según también lo ha afirmado al Corte Constitucional en Sentencia C-305 de 2004, donde se afirma igualmente que:

“... si bien el Plan Nacional de desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución”.

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformado por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Veamos ahora el tratamiento del tema de la planificación en nuestra Constitución Política², teniendo en cuenta que surgió en 1968 con la reforma constitucional de ese año:

² OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, Octava edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA - TÍTULO XII - DEL RÉGIMEN
ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
CAPÍTULO II
DE LOS PLANES DE DESARROLLO*

ARTÍCULO 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

El artículo 339 Superior fue modificado por el acto Legislativo # 3 de 2011, con el propósito de incluir los temas de la sostenibilidad fiscal en el primer inciso de la norma.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-557 del año 2000, efectuó unas consideraciones previas relativas a la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo en la Constitución, en los siguientes términos:

El arquetipo de Estado que propone que nos rige, incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público. En efecto, el Estado Social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos, tendencia que no aparece en nuestro Derecho Constitucional a partir de la Carta de 1991, sino que responde a una larga historia de transformaciones institucionales ocurridas no sólo en nuestro orden jurídico fundamental, sino también en el de las principales democracias constitucionales del mundo.

Ya desde los albores del siglo XX en el pensamiento político colombiano la noción de “Estado Bienestar”, según la cual corresponde al poder público garantizar la satisfacción de las demandas sociales respecto de una amplia gama de necesidades básicas colectivas como la salud, el trabajo, la educación, la alimentación, la seguridad, el adecuado suministro de los servicios públicos, etc. Así, el antiguo modelo de Estado gendarme concebido por el liberalismo clásico, más reducido en sus deberes y en sus funciones, cedió paso para el advenimiento del Estado social, verdadero promotor de la dinámica colectiva y responsable del acceso a todos los colombianos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. En este sentido nuestra Carta fundamental es elocuente cuando expresa: “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado*”.

Este cambio de perspectiva sobre la misión que compete al Estado, significó también una mutación en la concepción de las instituciones. Así, las nuevas funciones y responsabilidades estatales debían contar con los instrumentos de acción necesarios para su adecuado cumplimiento. Desde la reforma



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

constitucional de 1936 apareció entre nosotros la intervención del Estado en la economía y, posteriormente la función planificadora en el mismo sector, las cuales se constituyeron en la respuesta jurídica apropiada para hacer posible el cumplimiento de las nuevas responsabilidades asignadas al Estado.

El concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que rescata, sin embargo, las facultades estatales de intervención económica. El modelo que adopta la Carta de 1991, hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica. De otra parte, este modelo de planeación pretende ser global, es decir abarcar todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.

En el modelo contenido de nuestra Carta Fundamental, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el Plan de desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial corresponde al Gobierno, por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al Ejecutivo, llevarlos a la práctica. Este sistema de competencias concurrentes, permite a la Administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores; y, de otro lado, da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso Nacional, quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de desarrollo cuatrienal. Además, al participar en la deliberación y aprobación de la respectiva ley, el Congreso ejerce una función delimitadora del marco de acción del Ejecutivo y de control, no sólo político sino también económico y presupuestal, respecto del Plan, garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo cada cuatro años.

No obstante la importancia de la participación concurrente de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo, la Constitución otorga una importancia tal a la noción de planeación, que no concibe que sea posible llevar a cabo la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, sin un instrumento adecuado en donde se sujete la acción estatal a planes y programas previamente definidos. Debido a esto, ante la inactividad del Congreso en el ejercicio de sus funciones de planeación, la Carta permite al Ejecutivo expedir mediante Decreto el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

En general, la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2º. de la Carta. Estas normas, en su orden, disponen: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual *“se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo”*; ii) Que tal ley orgánica *“reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización*



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”, iii) que adicionalmente a esta ley orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá “un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal”; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social”; y v) que a nivel municipal corresponde a los consejos “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

Otras normas de rango superior complementan las anteriores, indicando que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se elaborarán con el Gobierno Nacional (art. 339 in. 2º), que habrá un Sistema de Planeación conformado por un órgano consultivo denominado Consejo Nacional de Planeación (integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, que tendrá el carácter de foro para la discusión de la ley del Plan de Desarrollo) y por los Consejos de planeación a nivel territorial, que serán determinados por el legislador. (art. 340). Por su parte, los artículos 343 y 344 de la Carta, mencionan que deberán existir métodos de evaluación de la gestión administrativa para verificar su adecuación a la planificación efectuada.

2. De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emana de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación consagrado por el artículo 343 de la Constitución), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual.

Otros principios de rango legal que rigen el proceso de planeación:

3. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que, como se dijo, establece las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo, se refiere a estos principios de rango institucional que presiden el proceso de planificación económica, indicando, además, otros adicionales. En lo que tiene que ver con los asuntos sometidos ahora a juicio de constitucionalidad, la Corte encuentra oportuno destacar algunos de ellos.

En lo que respecta al contenido mismo de los planes y programas de planificación, los literales d) y e) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, consagran, respectivamente, el principio de consistencia -conforme al cual los planes de gasto deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación-, y el principio de prioridad del gasto público social, de rango público social, de rango



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

constitucional como se dijo, y definido por la Ley Orgánica del Plan como aquel que asegura la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, imponiendo como criterio especial en la distribución territorial del gasto público, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y la administrativa.

A los principios enunciados se añade, entre otros, el de coherencia, que dispone la relación efectiva que los programas y proyectos del Plan de desarrollo deben tener con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

4. Sobre el concepto mismo de planeación económica, y de importancia dentro del contexto del actuar económico del Estado, la Corte ha indicado que el Plan Nacional de Desarrollo es la expresión suprema de esta función:

“La actuación macroeconómica del Estado... necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación.

La Directiva Presidencial 02 de 2011³, emitida por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, aclara el artículo 339 Superior en los siguientes términos:

Al Departamento Nacional de Planeación se le han encomendado una serie de tareas como las de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por este Despacho, coordinar la formulación del Plan con las diferentes instancias públicas, elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo, asesorar al Congreso de la República en el análisis del proyecto de ley del Plan y llevar la vocería del Gobierno Nacional ante las comisiones de asuntos económicos, así como, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados del Plan, artículos 8°, 14, 15, 17, 24, 29 y 49 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Por su parte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le confió la labor de velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del Plan con las leyes anuales de presupuesto, presentar el proyecto de ley del Plan a consideración del Congreso de la República y convocarlo a sesiones extraordinarias, aprobar las modificaciones e inclusiones de nuevos programas o proyectos de inversión de origen congresional y, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, proponer las modificaciones gubernamentales al Plan de Desarrollo durante su debate en el Congreso de la República,— artículo 200 y 208 de la Constitución Política; artículos 8°, 19, 22, 23 y 28 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y artículos 8°, 10, 13, 38, 39, 40 del Estatuto Orgánico del Presupuesto—.

Estas funciones, exclusivas y excluyentes de las entidades mencionadas, deben preservarse y será deber de todos los destinatarios de esta Directiva coadyuvar con ellas con el fin de garantizar una debida coordinación, coherencia, sostenibilidad fiscal, equilibrio macroeconómico y lograr alcanzar las metas de desarrollo que nos hemos fijado en el Plan.

³ www.presidencia.gov.co



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

De esa forma, cualquier iniciativa relacionada con el Plan de Desarrollo durante su formulación y trámite debe ser canalizada exclusivamente a través del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público según las competencias descritas

Luego, la Ley 152 de 1994, también complementa lo anteriormente dicho en el artículo 339 Superior, así:

ARTÍCULO 5o. CONTENIDO DE LA PARTE GENERAL DEL PLAN. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;*
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;*
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;*
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.*

ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;*
- b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*
- c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;*
- d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.*

III. AUTORIDADES E INSTANCIAS NACIONALES DE PLANEACIÓN:

Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

El Consejo Nacional de Planeación:

Para estudiar el Consejo Nacional de Planeación, veamos primero la norma Constitucional que se refiere al tema, el artículo 340 Superior⁴:

ARTÍCULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994 y el Decreto 2284 de 1994, el Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así, según el artículo 9 de la Ley 152 de 1994:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así: Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto. Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos. Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.
2. Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.
3. Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.
4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y

⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios. Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

5. Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.
6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, *otro de las comunidades isleñas raízales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales.⁵

El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovado cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.⁶
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo⁷:

⁵ El texto subrayado y en letra cursiva fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-454 de 1999. En la misma providencia, la Corporación se inhibió de fallar respecto de los apartes subrayados, por ineptitud de la demanda

⁶ El texto subrayado fue declarado exequible, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional en Sentencia C-524 de 2003, "en el entendido que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes".

⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

ARTÍCULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

En la sentencia C-337 de 1993, el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, dice: ‘De acuerdo con el artículo 341 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo, “dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”. Se trata, entonces, de un mandato destinado a cumplir su objetivo a partir del próximo cuatrienio presidencial, pues resulta un hecho notorio el que el actual Gobierno (refiriéndose a la administración Gaviria) no podía, por imposibilidad fáctica, cumplir con este presupuesto constitucional. Adicionalmente, no es posible exigir que en los momentos actuales se presente un plan de desarrollo, no sólo porque se desconocería el mandato contenido en la norma citada, sino porque, además, la misma naturaleza del Plan lo impide, por cuanto debe prever a mediano y largo plazo el desenvolvimiento de los aspectos más importantes de la economía nacional, lo cual desvanece cualquier intento ad hoc para llenar ese vacío. Es imposible, por tanto, que exista en este momento un Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, resulta jurídicamente cuestionable exigirle en estos momentos al Gobierno que se someta a las normas constitucionales que se remiten a la existencia del mencionado Plan mediante su presentación al Congreso. Resulta, entonces, aplicable al caso sub examine el aforismo que dice que *nadie está obligado a lo imposible*.’

Partiendo de la concepción que entiende la planeación como el instrumento fundamental para el manejo económico del Estado, y con base en lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política según el cual “(e) Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes», y que «sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”, la jurisprudencia ha destacado que la ley del Plan de Desarrollo, que debe expedirse en cada período presidencial, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y en general de todas las demás, toda vez que éstas deben corresponder una planificación global. Esta prelación no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria. Emanada, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad de la constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado. No sobra recordar que la Ley Orgánica del Plan de desarrollo económico, prevista en el artículo 151 superior, es aquella por medio de la cual se establecen las normas sobre preparación,



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica.

A esta diferencia de naturaleza jurídica se refirió la Corporación cuando dijo:

“diferente de la ley del Plan es la ley orgánica del Plan general de desarrollo, a que hacen referencia los artículos 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola dentro de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los consejos nacional y territorial de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica control unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”.

Esta ley orgánica del Plan de Desarrollo, que establece las normas sobre elaboración, aprobación y ejecución del Plan cuatrienal de desarrollo, corresponde actualmente a la Ley 152 de 1994, y es aquella respecto de la cual la jurisprudencia ha señalado que es de naturaleza supra - orgánica. En efecto, en referencia a la misma, la Corte dijo:

“Es cierto que esta ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra -orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes- incluso las orgánicas”.

Sobre la razón de ser de la prelación legislativa del Plan nacional de desarrollo y sobre el alcance de la misma, que no se limita a condicionar la expedición de las leyes anuales de presupuesto, sino que tiene un alcance más general, la Corte ha dicho:

“La constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra”.

Y en ocasión posterior expresó:

“Consecuencia necesaria de la transcendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.

”Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

posteriores. En este orden de ideas la jerarquía superior de dicha ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la procede a sus dictados”.

Sobre el alcance concreto de prelación legislativa que se predica de la ley cuatrienal del Plan de desarrollo, la Corte también se ha pronunciado, en especial frente a las facultades del Congreso para proferir nuevas leyes complementarias:

“Desde luego, la obligatoriedad de la Ley del Plan no puede entenderse en términos absolutos, en cuya virtud se congelen las partidas y recursos aprobados en ella, pues los cálculos efectuados en su momento pueden resultar inexactos con el transcurso del tiempo, lo cual hace necesaria su adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos períodos anuales, por lo cual la Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan tales rubros, desde luego—considera la Corte— en términos razonables que no impliquen la desfiguración o eliminación del sentido fundamental de los planes adoptados.

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

En relación con el contenido del Plan cuatrienal de desarrollo y al alcance que en virtud del mismo tiene el control de constitucionalidad sobre la respectiva ley, la Corporación ha indicado que el contenido del Plan debe ser interpretado a la luz de los principios constitucionales relativos a la planeación económica y social y también de los legales contenidos en la ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Sobre el particular afirmó:

“Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el Plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del Plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del Plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición ... sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación”.

Los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia constitucional, ilustran ampliamente la importancia que reviste la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de la que se deriva la correlativa seriedad y rigurosidad jurídica con la cual se debe llevar a cabo todo el proceso que conduce a su formulación. De otro lado, esta jurisprudencia C-557 del 2000, resulta ilustrativa de los criterios con fundamento en los cuales la Corte debe llevar a cabo el juicio de constitucionalidad sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, la misma Constitución⁸ expresa cuáles han de ser los procedimientos para la elaboración y construcción del Plan Nacional de Desarrollo:

⁸ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

ARTÍCULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible.

La ley 152 de 1994, es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; por medio de la Ley 1151, se adoptó el último Plan cuatrienal de Uribe Vélez y a través de la Ley 1450 se aprobó en 2011 el Plan de Desarrollo para el cuatrienio de Juan Manuel Santos.

La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

***.

La Constitución⁹ también dispone que debe existir una entidad nacional de planeación, la cual es el DNP, como veremos más adelante:

ARTÍCULO 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Así mismo, no puede ser ajena la planificación territorial, para lo cual, nuestra Constitución¹⁰ dispone:

ARTÍCULO 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

En la Ley 131 de 1994, encontramos lo siguiente:

⁹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

¹⁰ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

“Artículo 5. Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3° del artículo 1° de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

Artículo 6°. Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.”

El Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES:
Regulado por Ley 19/58, y los DD.2132/92 y 2148/09, entre otros.

Miembros permanentes del conpes económico:

Presidente de la República

Los 16 Ministros

Director General Departamento Nacional de Planeación

Gerente del Banco de la República

Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros

Director Comunidades Negras del Ministerio del Interior

Consejero Presidencial de Equidad para las Mujeres

Secretario del Consejo: El Subdirector Departamento Nacional de Planeación

Miembros no permanentes:

Ministros del despacho y jefes de departamentos administrativos no contemplados como miembros permanentes; los directores e gerentes de organismos descentralizados, y los demás funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República, asistan, a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia.

Otros asistentes:

Estos funcionarios asisten por determinación de normas que regulan la integración y funcionamiento del CONPES.

Secretario Jurídico de la Presidencia de la República

Consejero Económico de la Presidencia de la República



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

Invitados permanentes:

Su asistencia corresponde a la decisión del señor Presidente de la República o a sugerencia del Secretario del Consejo.

Vicepresidente de la República

Alto Consejero Presidencial

Consejero Presidencial para la Política Social

Jefe Oficina Asesora Jurídica, Departamento Nacional de Planeación

CONPES PARA LA POLÍTICA SOCIAL.- Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes y el Conpes para la Política Social –Conpes Social, en sus sesiones presenciales y virtuales, serán presididos por el señor Presidente de la República y estarán integrados de la siguiente forma:

Presidente de la República, quien preside el Consejo.

Los 16 Ministros.

Director Departamento Nacional de Planeación

Secretario General Presidencia

Secretario del Consejo

Subdirector Departamento Nacional de Planeación

Invitados:

Vicepresidente de la República

Alto Consejero Presidencial

Consejero Presidencial para la Política Social

Jefe Oficina Asesora Jurídica, Departamento Nacional de Planeación

Seguimiento a las Políticas de Estado en Materia de Planeación:

Son desarrolladas o supervisadas por el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

El SECTOR PLANEACIÓN está encabezado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República.

El DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. En 1958, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica; en 1968 se modificaron las estructuras del Consejo y las entidades anteriormente mencionadas se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y en el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, respectivamente.

A partir de ese momento, el DNP ha administrado los Planes y Programas de desarrollo del país, propuestos por los diferentes Presidentes de la República desde 1970, así:



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

TODOS POR UN NUEVO PAÍS, Juan Manuel Santos Calderón, 2014 – 2018, Ley 1753 de 2015.
PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA, Juan Manuel Santos Calderón, 2010-2014
ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010
HACIA UN ESTADO COMUNITARIO Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ, Andrés Pastrana Arango, 1998-2002
EL SALTO SOCIAL Ernesto Samper Pizano, 1994-1998
LA REVOLUCIÓN PACÍFICA César Gaviria Trujillo, 1990-1994
ECONOMÍA SOCIAL Virgilio Barco Vargas, 1986-1990
CAMBIO CON EQUIDAD Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986
INTEGRACIÓN NACIONAL Julio César Turbay Ayala, 1978-1982
PARA CERRAR LA BRECHA¹¹ Alfonso López Michelsen, 1974-1978
LAS CUATRO ESTRATEGIAS Misael Pastrana Borrero, 1970-1974

IV. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA FRUSTRADA VISIÓN COLOMBIA 2019:

Los dirigentes mundiales se dieron cita en Nueva York el 25 de septiembre de 2008 en reunión de alto nivel convocada por el Secretario General de la ONU y el Presidente de la Asamblea General de la ONU para renovar los compromisos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio establecidos para el 2015 y establecer planes concretos y adoptar las medidas prácticas necesarias.

El Conpes Social, expidió en el 2011 su documento 140 sobre el cumplimiento de los objetivos del milenio ODM, los cuales corresponden al siguiente esquema:

- Combatir el VIH/SIDA
- Educación universal
- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Fomentar una asociación mundial
- Igualdad entre los géneros
- Mejorar la salud materna
- Reducir la mortalidad de los niños
- Sostenibilidad del medio ambiente

Acorde con la Declaración del Milenio y los acuerdos adicionales de los países en la Cumbre del Milenio y de la manera en que se efectuó en el Conpes Social 91 y luego en 2011 en el Conpes Social 140, el país adopta los indicadores y metas pertinentes de la manera más adecuada a sus condiciones particulares, manteniendo los retos en materia de reducción a los cuales se comprometió.

Por tanto, en 2011 se establecieron 18 metas y 58 indicadores que facilitan el seguimiento permanente a los ODM por parte del país para cada ODM.

VISIÓN COLOMBIA 2019:

Toda la visión del segundo centenario se erige sobre dos principios básicos:

¹¹ Por brechas se entienden las diferencias entre los modelos ideales y las tendencias observadas.



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el logro de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, en las cuales se incluyen breves diagnósticos y se plantean metas específicas y acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente. Además se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras del país. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero que es realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr:

- Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100.000 habitantes.
- Consolidar un Estado funcionando por resultados.
- Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes de 4 a 10 m² por habitante.
- Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica
- Reducir la pobreza –medida con subsidios– a 15% (hoy está en 45%).
- Reducir la tasa de desempleo a 5,0% (en 2004, la tasa promedio fue 13,6%).
- Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%.
- Construir 3,9 millones de viviendas nuevas.

Para el logro de los cuatro objetivos antes mencionados, Colombia deberá asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo:

- Un mundo en transformación.
- Un territorio privilegiado.
- Una población en transición.

Así como procurar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, desarrollando un modelo empresarial competitivo, aprovechando nuestras potencialidades, recursos marítimos, generando una infraestructura adecuada para el desarrollo, particularmente en telecomunicaciones y minas y energía y asegurando una estrategia de desarrollo sostenible que permita crecimiento del desarrollo científico y tecnológico dentro de una sociedad más igualitaria y solidaria que cierre las brechas sociales, construya ciudades amables, forje una cultura para la convivencia, una cultura ciudadana y permita plenamente gozar de una sociedad de ciudadanos libres y responsables, que en paz logre un adecuado equilibrio entre la apertura a todos los actores y matices de la sociedad y la gobernabilidad, entendida ésta como la



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

capacidad para una gestión eficaz de las demandas y preferencias de los ciudadanos, garantizando para ellos una justicia eficiente,

UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE Y UN MODELO DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA ÓPTIMO, que sirva para FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN Y ADECUAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, con una POLÍTICA EXTERIOR diseñada en forma ACORDE CON UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN que nos permita avanzar hacia AVANZAR HACIA UNA SOCIEDAD INFORMADA.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan al país, se propone una visión de Colombia para 2019. Incluye metas sociales y económicas, plantea estrategias, programas y proyectos para lograrlas. Es una visión ambiciosa pero alcanzable, parte de lo que es Colombia actualmente y tiene en cuenta su historia. No pretende reinventar ni al país ni a los colombianos. El pasado ha dejado un legado importante de logros y fortalezas, además de penurias y zozobras. No se puede negar que se han cometido muchos errores, que existen numerosos y apremiantes problemas y que son muchas las cosas por cambiar, corregir y enmendar. También es cierto que, mirando hacia atrás, es muy fácil señalar qué se hizo mal y proponer qué ha debido hacerse. Pero un país es fundamentalmente su historia, de ella se aprende: de sus logros y sus errores.

Así como no hay razones para creer en el fin de la historia y de las ideologías, como argumentaron en los años noventa los apologistas del libre mercado, tampoco hay por qué creer en su contrario: en que es posible el comienzo de la historia, refundar el país. Con toda razón el presidente Alberto Lleras argumentó que “no se puede inventar una nación nueva como si no tuviera cimientos y ruinas, y como si sus padres no hubiesen existido, trabajado y sufrido sobre ella”. Sobre esos cimientos y ruinas es necesario analizar el presente, proyectar el futuro y construir un país mejor para nuestros hijos y los que vendrán después.

V. DE LA NORMA ACUSADA:

El artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, además de ser una norma leonina que afecta los intereses del estado y viola un componente del elemento territorial, al constituirlo en un bien gratuito en cuanto a la cesión de permisos de uso del espacio radioeléctrico sin ninguna contraprestación en favor de la Nación de acuerdo con las normas de derecho privado y la connivencia del Ministerio de las TICs, viola sistemáticamente la Constitución política de Colombia porque propone un quebrantamiento de los principios señalados en los artículos Superiores 157, 158 y 160, en cuanto a los principios de consecutividad, identidad flexible y de unidad temática o de materia, de acuerdo también con la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional, como por ejemplo las sentencias C-940 de 2003 y C-273 de 2011, por cuanto el proyecto de Ley contenido del Plan Nacional de desarrollo, si bien es de contenido multitemático, debe ser coherente por su significación especial y se observa que el texto demandado nunca fue discutido en las comisiones constitucionales cuando sesionaron en forma conjunta y, apareció sin ese aval como un nuevo artículo ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

Con el supuesto querer de apoyar los planes regionales de tecnologías de la información y las comunicaciones, el artículo 262 de la ley 1753 de 2015 es incoherente con los ejes temáticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y no posee vínculo directo con las estrategias territoriales de desarrollo, porque además trata en forma ligera y deja afectado al Estado en cuanto a la propiedad del espectro radioeléctrico, sin que haya sido aprobada la norma a través de votación nominal y pública, violándose



Proceso D-11185 de la Corte Constitucional
Intervención del Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., PhD.

también el artículo 133 Superior, así como el artículo 151 Constitucional, por cuanto hubo falta de motivación en el informe de conciliación, no obstante que las leyes orgánicas gozan de un nivel importante en cuanto hacen parte del bloque de constitucionalidad y, el Reglamento del Congreso fue inobservado en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo.

El Dominio Eminente del Estado sobre el espectro radioeléctrico que sirve a través de distintas bandas de frecuencias para la difusión y servicios móviles tanto comerciales, como cívicas utilizadas por la policía, bomberos, radioastronomía, meteorología, se ve vulnerado con la norma acusada, por cuanto se permite con el citado artículo 262 que se pueda disponer de los permisos de uso del espectro radio eléctrico o de parte del territorio nacional sin la obtención de recurso alguno en favor de la Nación y bajo fórmulas de libre negociación, en contravía del carácter público del bien objeto de negociación con la aprobación del Ministerio del ramo y además, sin contraprestación alguna, cuando el uso del territorio patrio y de sus componentes posee, como dice el doctor Julio César Ortiz Gutiérrez “fuertes condicionamientos constitucionales, que supondrían su sujeción al derecho público”, frente a lo cual concluye que “se le está otorgando la posibilidad al beneficiario de la asignación primaria del espectro radioeléctrico de negociar la autorización o habilitación del uso de tal bien público, como si fuera un bien económico puramente privado, pues no genera retrocesión alguna al Estado, y solamente está limitado por una aprobación del Ministerio de las TIC” y además sin contraprestación alguna para el Estado, verdadero propietario constitucional de ese bien, el espectro radioeléctrico y, en único beneficio de los intereses privados, verificándose además que con la norma acusada es una manifestación “del legislador de cercenar recursos económicos destinados al cumplimiento de los fines constitucionales a los que está sometido el uso del espectro, sin que exista una motivación constitucional de mayor calado, que motive este tipo de determinaciones”, como concluye Ortiz.

Por estas razones, que soportan mis consideraciones anteriores, así como las jurídicas, me permito solicitar a la H. Corte Constitucional se declare la inexecutable del artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el plan Nacional de Desarrollo <Todos por un nuevo país>, y se dictan otras disposiciones”, ahora demandado.

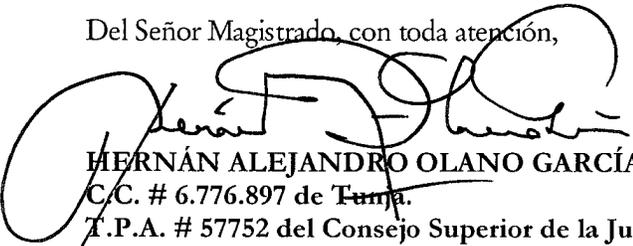
VI. CONCLUSIÓN:

Por las razones expuestas, solicitamos a la H. Corte Constitucional declarar inexecutable la disposición demandada: artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el plan Nacional de Desarrollo <Todos por un nuevo país>, y se dictan otras disposiciones”.

VII. NOTIFICACIONES:

Las recibiremos en la Secretaría General de la H. Corte Constitucional.

Del Señor Magistrado, con toda atención,



HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA.

C.C. # 6.776.897 de Tama.

T.P.A. # 57752 del Consejo Superior de la Judicatura.

Km. 7 Autopista Norte, costado occidental

Chía, Cundinamarca, teléfono: 8616666, ext. 29005.