



Universidad de  
**La Sabana**

Concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país"  
Elaborado por el Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., LL.M., PhD.

**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

Campus Universitario del Puente del Común, Chía, febrero 24 de 2015.

Doctora  
Laura Viviana Chaparro Acero  
Asistente Jurídico del Proyecto Agenda Legislativa  
Asociación Colombiana de universidades – ASCÚN  
[agendalegislativa@ascun.org.co](mailto:agendalegislativa@ascun.org.co)  
Calle 93 No. 16 - 43  
Bogotá, D.C.

**Referencia:** PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”.

Respetada Señora Asistente,

En mi condición de Cabildero Inscrito ante la Cámara de Representantes #071 y, desde mi cargo de Director del Programa de Humanidades en la Universidad de La Sabana, en virtud de los sendos Convenios firmados desde 2004 entre el H. Senado de la República y la H. Cámara de Representantes y nuestra Universidad, la cual de oficio y gratuitamente presta asesoría sobre los Proyectos de Ley radicados, así como con la Asociación Colombiana de Universidades – ASCÚN, teniendo en cuenta que Usted ha presentado a nuestra consideración y estudio un proyecto de ley, que busca aprobar el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, me permito enviarle en el contexto de la libertad de investigación y cátedra, fundamentados en argumentos académicos, unos comentarios personales (no institucionales) del suscrito, con libertad, basados en su honestidad intelectual y en su estudio riguroso, siempre con un profundo respeto por las personas y en el marco del Proyecto Educativo Institucional, al respecto de la Referencia citada, que espero, de acuerdo con el **artículo 23** de la Constitución, sean contestados por Usted, según el imperativo mandato de esa norma y con la seriedad del estudio que gratuitamente les estoy remitiendo:

### **LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO A PARTIR DE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.<sup>1</sup>**

Por:

Hernán Alejandro Olano García\*

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se desarrolla dentro del Proyecto de investigación “Las Fuentes del Derecho Administrativo Colombiano”, que bajo la dirección del autor en el Grupo de Investigación Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé, se lleva a cabo en la Universidad de La Sabana de Chía, Colombia. Dicha Institución financia con tiempo el desarrollo del proyecto.

\* El profesor Olano es Abogado, con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España y con estancia Post Doctoral en Historia como Becario de la Asociación



## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

### INTRODUCCIÓN:

Una de las formas del intervencionismo estatal en la economía es a través de la planeación. La Planeación, está definida en la 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*”

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.*
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”.*
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 sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Con todo,*

---

Universitaria Internacional de Posgrados – AUIP en la Universidad del País Vasco; Doctor *magna cum laude* en Derecho Canónico; Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Derecho Canónico; Especialista en Derecho Constitucional, en Derecho Administrativo y Gestión Pública, en Derechos Humanos, en Bioética y en Liderazgo Estratégico Militar; es el Director del Programa de Humanidades y Director (e.) del Departamento de Historia y Estudios Socio Culturales en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de La Sabana. Es también el Vicecónsul Honorario de la República de Chipre en Colombia y Cabildero inscrito ante la Cámara de Representantes de Colombia. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia; Miembro Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales; Miembro de Honor del Muy Ilustre y Bicentenario Colegio de Abogados de Lima; Miembro de las Academias Departamentales de Historia de Boyacá y Santander; Miembro de la Academia Nacional de Historia Policial; Miembro de las Academias de Historia Eclesiástica de Bogotá y de Boyacá; Miembro de la Academia Nacional de Heráldica, del Instituto O’Higginiiano de Chile, de la Sociedad Santanderista de Colombia, de la Academia Patriótica Nacional Antonio Nariño y de las Sociedades Bolivarianas de Boyacá y de la República Argentina. Dirige el Grupo de Investigación en Derecho e Historia de las Instituciones “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”, en la Universidad de La Sabana de Chía, Colombia. Dirección: Km. 7 Autopista Norte, costado occidental, Chía, Cundinamarca [hernan.olano@unisabana.edu.co](mailto:hernan.olano@unisabana.edu.co) @HernanOlano en Twitter.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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.”*

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.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo se rige por la Ley 1450, que adoptó el actual Plan cuatrienal denominado “Hacia la Prosperidad Democrática 2010 – 2014”, reglamentado, entre otros por los DD. 3321/11.

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 Santofimio<sup>2</sup>, *“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.”*

---

<sup>2</sup> 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.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

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 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



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

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;

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 conformados 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 Política<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que surgió en 1968 con la reforma constitucional de ese año:

*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*

<sup>3</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, Octava edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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.

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 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



## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

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 2°. 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 y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos*



## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

*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.

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 366 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.

Por otro lado, 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





## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

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 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.

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.*

*“Según el artículo 339 de la C.P. el Plan se divide en dos partes, la parte general y el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.*

*”El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el gobierno, y las prioridades, esto es, la explicación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc.)*

*”Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esas prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que al planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el Plan de*



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador”.*

La Directiva Presidencial 02 de 2011<sup>4</sup>, 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 confío 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.

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:

---

<sup>4</sup> [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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.*

En Colombia hay unas 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.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

**Son instancias nacionales de planeación:**

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

Dicho Consejo Nacional de Planeación, posee una norma Constitucional que se refiere al tema, el artículo 340 Superior<sup>5</sup>:

*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.

---

<sup>5</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

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 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 raizales 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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>6</sup> 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



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

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.<sup>7</sup>
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 Desarrollo<sup>8</sup>:**

Según la Constitución política de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo se elabora de acuerdo con los siguientes parámetros:

*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*

<sup>7</sup> 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".

<sup>8</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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... Resulta, entonces,... 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 “*El 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, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

A esta diferencia de naturaleza jurídica se refirió la Corporación cuando dijo que la *“ley del Plan es la ley orgánica del Plan general de desarrollo,... 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... 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. O de una especie superior, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes.

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, pues *“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”.

Por tanto, según la Corte, *“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... 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 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, lo cual hace necesario para la adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos periodos anuales.

*“Ahora bien, la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios*





**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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.

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 Constitución<sup>9</sup> expresa cuáles han de ser los procedimientos para la elaboración y construcción del Plan Nacional de Desarrollo:

*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:

---

<sup>9</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

- 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 Constitución<sup>10</sup> también dispone que debe existir una entidad nacional de planeación, la cual es el Departamento Nacional de Planeación.

*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 Constitución<sup>11</sup> 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 los siguientes dos artículos sobre el tema:

*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.*

<sup>10</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

<sup>11</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

*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 Seguimiento a las Políticas de Estado en Materia de Planeación son desarrolladas o supervisadas por el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

A partir de 1968, el DNP ha administrado los Planes y Programas de desarrollo del país, propuestos por los diferentes Presidentes de la República desde 1970, así:

- TODOS POR UN NUEVO PAÍS, Juan Manuel Santos Calderón, 2014-2018.
- 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 BRECHA<sup>12</sup> Alfonso López Michelsen, 1974-1978
- LAS CUATRO ESTRATEGIAS Misael Pastrana Borrero, 1970-1974

---

<sup>12</sup> Por brechas se entienden las diferencias entre los modelos ideales y las tendencias observadas.



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

Las políticas que ha desarrollado el Gobierno Nacional son las siguientes:

La Reforma del Estado,  
Los Servicios al Ciudadano,  
Los Resultados e Impactos de la Gestión Pública,  
El Plan Nacional de Desarrollo Humano y  
El COINFO. Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública.

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

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 propusieron 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:

- Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes de 4 a 10 m<sup>2</sup> por habitante.
- Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%.
- Consolidar un Estado funcionando por resultados.
- Construir 3,9 millones de viviendas nuevas.
- Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica
- Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100.000 habitantes.
- 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%).



**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

Colombia deberá asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarían 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 capacidad para una gestión eficaz de las demandas y preferencias de los ciudadanos, garantizando para ellos una justicia eficiente.

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.

Pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:



## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

- MÁS EMPLEO.
- MENOS POBREZA.
- MÁS SEGURIDAD.

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario.*

El objetivo final del Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Actualmente el 46 por ciento de la población colombiana se encuentra en condición de pobreza y el 16 por ciento en condición de pobreza extrema. Sumado a lo anterior, el coeficiente de Gini (El italiano Corrado Gini inventó el coeficiente Gini en 1912, para medir la distribución de la renta en un país. Menos desarrollo más desigualdad), que mide la desigualdad de los ingresos de los países, es de alrededor de 0,57, y es hoy en día uno de los más altos del mundo. Así mismo, Colombia cuenta con una de las tasas de desempleo más altas de la región latinoamericana.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social que comprende, en términos globales, tres grandes componentes: (i) la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, (ii) la promoción social, y (iii) las políticas y programas de formación del capital humano. Estos componentes se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros.

Dentro de la teoría de la planeación encontramos los denominados “niveles intermedios” para la planeación, entendiendo por ellos los que ocupan las escalas administrativas entre la comunidad local y el Estado nacional.

La consistencia macroeconómica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se fundamenta en: (i) mayor disciplina fiscal, (ii) incremento del ahorro público como resultado, entre otros, de las grandes reformas del gobierno en la materia, y (iii)



## EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.

intervenciones en el mercado cambiario sin renunciar al modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible.

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (en que se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (en el que se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional).

### **El Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo País”:**

Otra vez, con una tardanza de seis meses frente al inicio del período presidencial, el Departamento Administrativo Nacional de planeación – DNP, presenta a consideración del Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo, con el cual se busca construir una Colombia en paz, equitativa y educada, tal y como la anunció el Presidente Juan Manuel Santos en su discurso de re-posesión, el 7 de agosto de 2014.

Los propósitos, más que ambiciosos, buscan preparar el escenario posterior al proceso de diálogo y negociación con las FARC. En ese sentido, tanto la materialización de un eventual acuerdo de paz con esta organización como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años y que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos.

Para el logro de los objetivos del plan, se plantean cinco estrategias transversales. Ellas son:

1. Infraestructura y competitividad estratégicas
2. Movilidad social
3. Transformación del campo y crecimiento verde
4. Consolidación del Estado Social de Derecho
5. Buen gobierno.

En este plan por primera vez se transita de un enfoque conceptual hacia una estructura territorial lo que implica explicitar las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional. Las regiones, así como el eje articulador del desarrollo de cada una de ellas, son:

- Caribe: Próspero y sin pobreza extrema,



## **EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

- Pacífico: Equidad, integración y aprovechamiento sostenible de mercados,
- Centro-Oriente: Conectividad para la integración,
- Centro-Sur: Desarrollo del campo y conservación ambiental,
- Llanos: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano,
- Eje Cafetero: Talento humano innovador en territorios incluyentes

Esos lineamientos regionales que propone el Plan Nacional de Desarrollo no pretenden sustituir la autonomía regional, ni impedir que las regiones sean las protagonistas de su propio desarrollo y buscan lograr que la estructura territorial garantice la necesaria armonización de los objetivos de política de la nación con los de las regiones, atendiendo sus justas y diferenciadas demandas, y buscando configurar un marco de políticas que asegure la concurrencia de acciones y recursos entre la nación y los territorios, que oriente la gestión al logro de resultados, y que permita su evaluación y rendición de cuentas.

Las acciones del PND en los territorios, vienen a ser el resultado de la combinación de cuatro dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización estrictamente vinculadas:

- 1) una metodología de identificación de brechas en infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud, y capacidad institucional territorial, basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país;
- 2) la caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional;
- 3) la articulación del Sistema de Ciudades y la configuración de corredores urbanorurales en el territorio; y,
- 4) la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas que representan la riqueza natural del país, de cuyo uso adecuado dependerá la sostenibilidad del desarrollo.

Para desarrollarlos, por un lado, se utilizarán los denominados ‘contratos plan’ con los cuales se buscare mejorar la alineación de objetivos entre niveles de gobierno, articular mejor las fuentes de recursos disponibles, e incrementar el impacto de las inversiones regionales, particularmente de las regalías, a nivel de los departamentos y sus municipios. Igualmente, el plan se ha propuesto la incorporación de un modelo de presupuestación de la inversión bajo un enfoque de gestión por resultados. El propósito es mejorar la calidad de la inversión independientemente de la fuente, incrementar la transparencia en su asignación, y facilitar la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. Como complemento, se enfatizará en el uso de esquemas de Alianzas Publico Privadas – APP con el fin de canalizar recursos y capacidades del sector privado hacia el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional y regional.





**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

Sin embargo, las 793 páginas del documento no dejan de sorprender y, “de mostrar que “las bases” en efecto no auguran el futuro pacífico, equitativo y educado que se anuncia en el título y en repetidos discursos oficiales. Más bien ellas dejan entrever inconsistencias o vacíos que ojalá se resuelvan o se arreglen durante las “consultas” con la ciudadanía”.<sup>13</sup>

Otro inconveniente, es que el Plan está en línea desafortunada con los postulados que el club de países ricos, la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), le hizo recientemente a Colombia.

En medio de una crisis de recursos por la reducción de los ingresos anuales del Estado, el país necesita 790 billones de pesos para financiar el Plan, lo cual precipitará una nueva reforma tributaria.

El Director del DNP, Simón Gaviria, el 4 de febrero de 2015, subrayó al ser aprobado el documento contentivo del Plan, que éste cuenta la historia de tres Colombias:

“Una Colombia próspera creciendo económicamente y que está sacando a millones de colombianos del desempleo, con empresas de talla mundial, con profesionales que triunfarían en cualquier lado del mundo, una Colombia que va a ingresar a la OCDE”, afirmó.

Añadió que el Plan “cuenta también la historia de otra Colombia: una Colombia donde existe el mínimo vital para el desarrollo, pero todavía nos hace falta para alcanzar los niveles de crecimiento y desarrollo económico que necesitamos”.

Y puntualizó que este Plan Nacional de Desarrollo “no se olvida de una tercera Colombia, que es principalmente rural, donde un ciudadano no tiene la posibilidad de un goce efectivo de sus derechos, a donde todavía no hemos llegado con carreteras, ni con luz, ni con agua”.<sup>14</sup>

Lo que nos faltaba: Fraccionar más al país de lo que está, creando “tres Colombias”.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011.  
COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. [Sentencia C-454 de 1999](#).  
COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. [Sentencia C-524 de 2003](#),

---

<sup>13</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8110-el-plan-de-desarrollo-2014-2018-una-lectura-cr%C3%ADtica.html>

<sup>14</sup> [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150204\\_07-Conpes-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150204_07-Conpes-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx)



Universidad de  
**La Sabana**

Concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país"  
Elaborado por el Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., LL.M., PhD.

**EN LO ACADÉMICO, LIBERTAD; EN LO PERSONAL, RESPETO.**

<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8110-el-plan-de-desarrollo-2014-2018-una-lectura-cr%C3%ADtica.html>, consultada el 19 de febrero de 2015.

[http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150204\\_07-Conpes-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150204_07-Conpes-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx), consultada el 19 de febrero de 2015.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, Octava edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.  
SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción*. Tomo I. Tercera edición, tercera reimpresión, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2007.

[www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

En espera de haber podido colaborar en el debate de su proyecto y con la esperanza del **23 constitucional** de contar con el favor de su respuesta dando acuse de recibo del presente, se suscribe de Ustedes, muy cordialmente,

Hernán Alejandro Olano García  
Director del Programa de Humanidades  
Director de Estudiantes del Programa de Filosofía  
Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas - Universidad de La Sabana  
Km. 7 Autopista Norte, costado occidental, Edificio E-2, Despacho Profesor # E-223  
Chía, Cundinamarca, Colombia, teléfono (57-1) 8616666, ext. 29005.  
Twitter: @HernanOlano // Sitios en la  
Internet: <http://hernanolano.googlepages.com> // <http://hernanolano.blogspot.com>