Sentencia C-524/03

Referencia: expediente D-4398

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 -literal g)- (parcial); 9 -inciso 1- (parcial); 12 -numeral 3- (parcial) y su parágrafo; 35 (parcial) y su parágrafo, y 49 -numeral 2- de la Ley 152 de 1994

Actor: José Gregorio Hernández Galindo

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., primero (1) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo contra los artículos 3 -literal g)- (parcial); 9 -inciso 1- (parcial); 12 -numeral 3- (parcial) y su parágrafo; 35 -inciso único- (parcial) y su parágrafo, y 49 -numeral 2- de la Ley 152 de 1994 *"por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"*, publicada en el Diario Oficial N° 41.450 del 19 de julio de 1994.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso y se subrayan en lo demandado:

“Ley 152 de 1994
(julio 15)

por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Principios generales

(...)
Artículo 3. *Principios generales*. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

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 presente Ley;

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;

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 (sic) mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

Parágrafo. Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por:

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

(...)

Artículo 9. *Consejo Nacional de Planeación*. El Consejo Nacional de Planeación <u>será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo</u>, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

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.

Parágrafo. 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 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 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 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.

Parágrafo. Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

5. Uno 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 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.

Parágrafo. 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.

(...)

Artículo 12. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación*. 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.

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.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

(...)

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

Parágrafo. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

(...)

Artículo 49. *Apoyo Técnico y Administrativo.* Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley asígnanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.

4. Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.

5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de

proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes".

II. LA DEMANDA

El demandante, en primer término, hace unas consideraciones previas sobre el sistema de planeación consagrado en la Constitución de 1991. Destaca que uno de los puntos que se tuvieron en cuenta en la Asamblea Nacional Constituyente fue que el artículo 80 de la Constitución de 1886 no pudo ser aplicado debido a las dificultades derivadas del propio texto constitucional y era necesaria su reforma con el fin de pasar de un manejo centralista del tema hacia la autonomía regional o local, así como para pasar de una democracia exclusivamente representativa a la participativa y para incrementar la descentralización territorial y garantizar la autonomía de los departamentos, distritos y municipios.

Trae a colación el actor la exposición de motivos de los proyectos presentados por algunos constituyentes, en los cuales se resalta la importancia de la participación ciudadana y de distintos sectores en la preparación y aprobación de planes de desarrollo.

Sostiene que la inclusión del Consejo Nacional de Planeación en la Constitución de 1991 obedeció a la conveniencia de contar con un organismo de la mayor jerarquía e independencia que canalizara la participación democrática en la planeación y así evitar la realización periódica de consultas populares.

Transcribe apartes de algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre el tema relativo al Plan General de DesarrollSentencias C-015-96 y C-557-00. . Afirma que la planeación debe ser el resultado de un proceso de formación de consenso en el que los órganos centrales recojan las propuestas, necesidades e inquietudes de toda la comunidad. Esa tarea -según dice- implica armonización entre los intereses nacionales y territoriales y debe ser continua y persistente, lo cual se traduce en que los órganos encargados de actuar sean estables, es decir, que operen sin solución de continuidad y en una *"permanente relación con los entes territoriales y con los sectores ciudadanos, tanto sociales como económicos, ecológicos y culturales"*.

Considera que la participación democrática, en materia de planeación, reviste gran importancia. El Consejo Nacional de Planeación es su órgano líder y, junto a los consejos territoriales, se erigen en instrumentos claves para cumplir con las finalidades constitucionales de la planeación. Tales órganos deben ser autónomos del Gobierno y de las otras ramas del poder público.

Manifiesta que de la Constitución Política de 1991 se desprende que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social es básico para el funcionamiento y gestión del Estado y no puede ser impuesto, sino construido con un amplio margen de participación. Ese concepto de planeación se encuentra íntimamente ligado a la expedición de la Ley Orgánica, la cual, según lo ha sostenido la Corte, no solamente tiene el carácter de orgánica sino que ha sido considerada como *"supra-orgánica"*, a la cual están condicionadas otras normas orgánicas como la de presupuesto y la de ordenamiento territorial.

Asegura que *"mientras la Constitución consagra la efectividad de la participación y de la tarea del Consejo Nacional de Planeación como postulado, la Ley Orgánica la hace teórica y, lejos de facilitarla, la obstruye"*.

En su criterio, resulta desconocida la Constitución toda vez que, a pesar de que el Consejo Nacional de Planeación debe participar de manera activa en todas las etapas de preparación, discusión, adopción y modificación del Plan, la Ley Orgánica circunscribe su función a la emisión de un concepto *"omitiendo el verdadero papel que a dicho organismo corresponde constitucionalmente, y dejando convertidas en reglas teóricas e irrealizadas las que exigen que la elaboración de los planes de desarrollo procedan de una participación constante y profunda de los distintos sectores y de los territorios"*.

Para el demandante, las normas impugnadas desconocen el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40, 103, 287, 339, 340, 341, 342 y 344 de la Carta Política.

Señala, respecto del aparte demandado del literal g) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, que vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 40, 103, 339, 340, 341 y 342 de la Constitución. A su juicio, si tal disposición legal se lee de manera conjunta con el resto de las normas demandadas, en las cuales la participación se hace nugatoria o dependiente del Ejecutivo, se observa que limita la participación al circunscribirla a los procedimientos previstos en la Ley. Las autoridades de planeación no tienen, entonces, la obligación de garantizar la efectividad de los procedimientos contemplados en la Constitución, sino sólo los que esa Ley crea, y éstos, teniendo en cuenta la pérdida de independencia del Consejo Nacional de Planeación, son casi inexistentes.

Manifiesta que, no obstante ser el Consejo Nacional de Planeación un órgano permanente, el artículo 9, en lo acusado, desconoce tal mandato constitucional al hacer depender su reunión y funcionamiento a la posesión del Presidente de la República y a su posterior convocatoria. La Ley Orgánica convierte tanto al Consejo Nacional como a los consejos territoriales en dependencias del Ejecutivo. Precisa que el carácter permanente del Consejo Nacional descarta la posibilidad de que deba principiar sus sesiones sólo una vez el Jefe del Estado lo convoque, pues de la Carta Política no se desprende que cada Presidente de la República tenga *"su propio"* Consejo de Planeación. Éste es un órgano independiente que debe operar de forma separada, pues la Constitución lo faculta para sesionar y deliberar por derecho propio. Tanto es así, que su período es de ocho años y no de cuatro, por lo que no hay correspondencia con el período presidencial.

Afirma que la expresión demandada del numeral 3 del artículo 12 de la Ley reduce la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación por cuanto éste no es cuerpo *ad-hoc* sino permanente, que canaliza la participación ciudadana durante todas las etapas del Plan de Desarrollo y no sólo durante el tiempo en que se discuta su contenido. Se vulnera así el Preámbulo y los artículos 1, 2 y 340 de la Carta, toda vez que según este último precepto el Consejo tiene doble función: la de carácter consultivo y la de servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, mientras que la norma acusada circunscribe su función consultiva sólo a los días previos a la aprobación del Plan por virtud de la posesión del Presidente de la República, es decir tan sólo cada cuatro años.

El parágrafo del referido artículo 12 es igualmente inconstitucional por cuanto concibe al Consejo Nacional de Planeación como una dependencia transitoria del Gobierno, específicamente del Departamento Nacional de Planeación. Esta disposición implica la inexistencia del organismo como tal, pues del artículo 340 C.P. se desprende con claridad que es un órgano participativo autónomo que actúa permanentemente con presupuesto y personería jurídica propios y que no requiere del apoyo administrativo ni logístico del Departamento Nacional de Planeación.

Por iguales razones considera inconstitucional el parágrafo del artículo 35 de la Ley demandada.

Por otro lado, afirma que el inciso del artículo 35 desconoce también el artículo 340 C.P. en tanto considera a los consejos territoriales como *"simples dependencias de la administración"*. A su juicio, las funciones de esos consejos no pueden depender de lo que dispongan las respectivas corporaciones administrativas por cuanto con esa delegación el legislador se está despojando de la atribución que en esa materia le atribuyó la Constitución.

En cuanto al numeral 2 del artículo 49 acusado, precisa que se desconoce el Sistema Nacional de Planeación integrado por el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales, e igualmente se hace inocuo el artículo 340 de la Carta Política. En su concepto, el foro natural para la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes territoriales es el Sistema Nacional de Planeación *"con una permanente y efectiva participación de las propias entidades territoriales de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales que deben concurrir a la verificación de lo que para todos ellos ha significado un determinado Plan de Desarrollo y de sus aspiraciones respecto de los que se adopten en el futuro. Entonces no es constitucional que la Ley Orgánica deje estas facultades exclusivamente en cabeza y bajo la voluntad del Departamento Nacional de Planeación, y menos que tal organismo coordine, dirija y oriente la evaluación del Plan que el mismo ha preparado y que aplica"*. Se vulnera, entonces, la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1 y 287 C.P.).

Concluye diciendo que las normas acusadas contemplan un proceso de planeación centralizado y se deja al Consejo Nacional de Planeación como un órgano al que sólo se le consulta formalmente y en un solo momento el proyecto de Plan y no le confiere efecto participativo a sus observaciones.

Señala que, conforme al artículo 340 C.P., la función del Consejo Nacional de Planeación de *"servir de foro"* implica *"una función permanente y activa de recepción, debate y evaluación de las propuestas provenientes de la periferia y de los diferentes sectores en relación con el contenido del plan y con las muy diversas aspiraciones de las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales"*.

III. INTERVENCIONES

1. El Presidente del Consejo Nacional de Planeación presenta escrito a través del cual expone las razones por las cuales, a su juicio, los preceptos acusados deben ser declarados inconstitucionales.

Manifiesta que el Consejo que preside es la máxima instancia de planeación participativa y desarrolla funciones tales como brindar asesoramiento y capacitación a las entidades territoriales, a los consejos territoriales de planeación y a cualquier persona interesada; emitir conceptos sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo; hacer seguimientos y evaluaciones a los planes de desarrollo, así como realizar actividades de formación ciudadana y de participación popular, para lo cual organiza foros, audiencias y seminarios, entre otros eventos.

No obstante, asegura que la Ley 152 de 1994 limita y obstaculiza la participación ciudadana en el proceso de planeación. Los procedimientos de participación ciudadana que contempla la Ley y que deben hacerse efectivos durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, según el literal g) del artículo 3, son menores que los que se infieren de la Carta Política. El Consejo Nacional, de hecho, se ha apoyado en los preceptos constitucionales que sustentan el verdadero sentido de democracia participativa.

Así mismo, aduce que la Ley no le reconoce al Consejo Nacional de Planeación ni a los consejos territoriales las herramientas legales necesarias que deben poseer dada su creación constitucional. Expresa que el aparte acusado del artículo 9 y el numeral 4 del artículo 39 de la Ley desconocen que por mandato de la Carta Política tanto el Consejo Nacional como los consejos territoriales tienen un carácter permanente. La propia norma fundamental definió el período de los miembros del Consejo Nacional en ocho años. Señala también que el artículo 12 desconoce los artículos 1, 2 y 340 C.P. pues el Consejo Nacional debe absolver las consultas del Gobierno y de las autoridades de planeación, pero también las que formule cualquier interesado y en cualquier momento, no sólo

cuando se está elaborando el Plan.

Precisa que la Ley no le reconoce personería jurídica al Consejo Nacional ni previó la asignación directa por parte de la Nación, de recursos económicos propios. Así las cosas, los parágrafos de los artículos 12 y 35 violan el artículo 113 de la Carta pues a pesar de que el Consejo Nacional y los consejos territoriales gozan de autonomía, según la Constitución, la Ley los hace depender en materia económica del apoyo administrativo y logístico que les brinde el Departamento Nacional de Planeación y esos recursos son insuficientes.

Señala que teniendo en cuenta el gran vacío legislativo que se crearía en el evento en que se declararan inexequibles esos parágrafos, sugiere a la Corte que se estudien detenidamente las consecuencias que tal declaración generaría.

Por último, acusa a la Ley 152 de 1994 por no ser reguladora y orientadora de una planeación armonizada y coherente en todo el país y asegura que se refiere al Consejo Nacional y a los consejos territoriales por separado, lo que hace que la planeación participativa se torne "*desarmonizada*".

2. El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado, presentó escrito para solicitar a la Corte desestimar las pretensiones del actor y declarar exequibles los artículos impugnados.

Manifiesta que, al contrario de lo sostenido por el accionante, la Ley acusada se ciñe a los postulados constitucionales y en manera alguna restringe la realización de la democracia participativa, por cuanto con posterioridad al concepto que emite el Consejo Nacional de Planeación sobre el Plan de Desarrollo, éste continúa desplegando su actividad como foro de la discusión del tema de planeación, y para ello desde su creación ha venido desarrollando varios programas. Agrega que el Consejo ha actuado de manera permanente a lo largo de cada período presidencial y prueba de ello son los distintos documentos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo de los gobiernos anteriores y el desarrollo de una importante estrategia de planeación participativa denominada "Trocha Ciudadana".

No se puede pretender, como lo hace el actor, que el Consejo Nacional lidere la confección del Plan, pues conforme a lo dispuesto por la Carta Política ésta es una esfera propia del Gobierno y, no obstante, la labor de planeación es conjunta, en últimas quien debe responder por el Plan Nacional de Desarrollo es el Ejecutivo, pues es éste quien lo elabora.

Respecto a los cargos esbozados por el demandante, afirma, en primer lugar, que no riñe con la Constitución que las autoridades de planeación velen por la

efectividad de los procedimientos de participación previstos en la Ley 152 de 1994. Ésta, por razones de unidad temática, se refirió a un mecanismo en particular "*el foro para la discusión del plan nacional de desarrollo*", pero si bien es cierto no se dice nada respecto de otros mecanismos de participación, ello no significa que no se respeten. La interpretación del artículo 3, literal g), debe ser sistemática, de manera que la Ley Orgánica no es ajena a la existencia de otros mecanismos de participación contemplados en la Constitución o en otras leyes.

En segundo término, considera que la convocatoria que hace el Presidente de la República al Consejo Nacional de Planeación para las cuestiones relacionadas con el estudio, discusión y concepto sobre el Plan de Desarrollo, no significa que desde ese momento inicie a sesionar. Ese no es el único momento en el que desarrolla sus funciones pues tanto antes como después de esa convocatoria realiza otras actividades, como efectivamente lo hace. De tal manera que lo dispuesto en el artículo 9 impugnado, no desconoce su carácter de permanencia.

De otro lado, asegura que el Consejo Nacional de Planeación no es una dependencia del Departamento Nacional de Planeación, sino que ambos concurren al mismo fin de la planeación, en virtud del principio de ordenación de competencias. En su criterio, la intención del Constituyente no fue darle autonomía, personería jurídica y presupuesto propio al Consejo Nacional de Planeación, pues si así hubiera sido, lo habría plasmado en el Capítulo II del Título XII de la Carta Política, y no lo hizo.

Expresa que la entidad nacional de planeación a la que se refiere el artículo 343 de la Carta es el Departamento Nacional de Planeación y es éste y no el Consejo Nacional de Planeación quien tiene a su cargo el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. Así las cosas "*pretender que sea una instancia consultiva quien ejerza dicha función no se ajusta a una sana interpretación de las normas y se aprecia más como la manifestación de un anhelo individual que de un riguroso ejercicio jurídico*".

Finalmente, indica que la Ley 152 de 1994 reglamenta todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y ciñéndose a lo dispuesto por el Constituyente estableció la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación, no sólo como órgano consultivo sino como foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Señala que no se puede tachar de centralista al proceso de planeación, toda vez que dentro del mismo intervienen las entidades territoriales, el Consejo Superior de la Judicatura y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del país.

3. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte que declare ajustados a la Constitución los artículos demandados de la Ley 152 de 1994.

Respecto a los cargos formulados contra el artículo 3, literal g), asegura que el artículo 151 de la Carta Política faculta al legislador para expedir la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo y el 342 *ibídem* señala cuál ha de ser su contenido. Así mismo, que esta Corporación ha sostenido que la participación ciudadana estará determinada por esa Ley OrgánicCita apartes de la Sentencia C-103-96 M.P. Fabio Morón Díaz. . Por tal razón -agrega-, esa participación no resulta limitada por la Ley 152 de 1994 y no se desconoce precepto alguno de la Carta Política por *"el hecho que la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, someta la participación ciudadana a determinados procedimientos legales, por el contrario, estaríamos incumpliendo los mandatos de la Constitución Política si no garantizamos esta participación mediante una ley estatutaria, y jamás podría materializarse en la realidad práctica, una participación ciudadana en materia económica"*.

Manifiesta que los antecedentes de la Ley responden a principios de democratización y descentralización que rigen la planeación. En su criterio, no es posible cuestionar tan a la ligera la dependencia o independencia del Consejo Nacional de Planeación, pues, según el artículo 340 C.P., el Presidente de la República tiene la facultad para designar sus miembros.

Considera que el artículo 9 impugnado no desconoce la norma fundamental, pues a pesar de que habla de una convocación y conformación del Consejo Nacional de Planeación, debe tenerse en cuenta que éste es un órgano que no existía, y por tal motivo *"su creación debe darse, y es a ese momento al que se refiere el artículo demandado"*. La reunión y funcionamiento del Consejo no dependen de la posesión y convocatoria que haga el Presidente de la República, pues eso llevaría a afirmar que cada cuatro años se creara un Consejo diferente, lo cual no es admisible. Señala que la norma se refiere al primer momento de conformación, ya que con posterioridad el Consejo seguirá funcionando y emitiendo los conceptos cada vez que cumpla con su tarea de órgano consultivo, es decir, cada vez que se pongan a su consideración asuntos relacionados con el Plan Nacional.

Advierte que el Consejo Nacional de Planeación no puede ser entendido como un órgano autónomo e independiente a la luz del artículo 113 de la Constitución. La intención del Constituyente fue crearlo como una organización conformada por personas de ciertos criterios teóricos y técnicos que aconsejen al Gobierno de turno, y, como tal, su función es la de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, afirma que, conforme al artículo 341 de la Carta, el Consejo Nacional de Planeación cumple su función de emitir concepto sobre el proyecto del Plan Nacional durante la discusión de éste, lo cual se hace cada cuatro años, pues es claro que no puede ejercer esa labor consultiva en instancias posteriores. Al contrario de lo que opina el actor, indica que aunque la existencia de tal órgano es permanente, su función consultiva no puede serlo, se circunscribe a una vez cada cuatro años. Así las cosas, el numeral 3 del artículo 12 de la Ley no es inconstitucional, ya que una vez discutido el proyecto del Plan, no tiene objeto que se emitan conceptos adicionales sobre el tema, pues el proyecto ya estará a consideración del Congreso de la República.

En cuanto al cuestionamiento que hace el demandante respecto del artículo 35 de la Ley, asegura que éste es resultado de la cláusula general de competencia que la Constitución le otorga al legislador en esa materia. Además, agrega que dentro de las atribuciones de las asambleas y concejos están las de crear consejos territoriales de planeación.

Por último, manifiesta que del artículo 343 de la Carta se desprende que el Constituyente le dio facultad al Departamento Nacional de Planeación para evaluar la gestión y los resultados de la administración pública, por ello no es inconstitucional el artículo 49 en lo acusado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación hace referencia a la competencia del Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y a su contenido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución. Así mismo, describe el proceso que debe seguirse para su presentación por el Gobierno y su posterior aprobación por parte del Congreso de la República.

Manifiesta que el artículo 342 de la Carta Política defiere a la ley orgánica todo lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, así como la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales y los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana.

Afirma que la Constitución no consagró en ninguno de sus preceptos que el Consejo Nacional de Planeación gozara de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial ni técnica. Precisa que, para hacer posible la participación ciudadana en materia de planeación, la Ley 152 de 1994 dispuso que el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación territoriales deben prestar el apoyo de tipo logístico y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de la instancia nacional de planeación y de las territoriales.

Expresa que el artículo 9 acusado se debe armonizar con el contenido del artículo 340 de la Carta, toda vez que aunque los miembros del Consejo Nacional de Planeación tienen un período de ocho años, lo cierto es que la mitad de sus integrantes se renuevan cada cuatro, luego cada cuatro se conforma un Consejo y es lógico que el Presidente deba convocarlo para realizar las designaciones a que haya lugar. Pero, ello no significa que las funciones de esa instancia de Planeación se limiten sólo al período siguiente, luego de la convocatoria presidencial, pues antes de ese momento puede realizar actividades de foro

para la discusión del Plan.

Sostiene que la Constitución le asignó dos funciones específicas al Consejo Nacional de Planeación: la primera, como órgano consultivo y que se refiere a la facultad para emitir concepto sobre el proyecto de la Ley del Plan, y la segunda, el de servir como foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, función que se realiza con la intervención de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. La Ley 152 de 1994 sí estableció procedimientos para garantizar la participación ciudadana.

Por otro lado, aduce que la función de controlar y evaluar la gestión de las autoridades de la administración pública, corresponde, por mandato de la Constitución, al Departamento Nacional de Planeación (art. 343 C.P.).

De acuerdo con lo anterior, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones acusadas de los artículos 3 -literal g)-, 9 y 12 -numeral 3- de la Ley 152 de 1994, así como los parágrafos de los artículos 12 y 35 y el numeral 2 del artículo 49 *ibídem.*

De otra parte, pide que se declare inexequible la expresión *"sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas"*, contenida en el artículo 35 -inciso 1- de la Ley, pues, en su criterio, se desconoce que la Constitución Política defirió al legislador la determinación de las funciones de los consejos territoriales de planeación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problemas jurídicos a resolver

El demandante considera que el Consejo Nacional de Planeación es un órgano autónomo, independiente del Gobierno Nacional, con personería jurídica y presupuesto propios, que debe cumplir de manera permanente la función consultiva y la de servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Respalda esta apreciación general en la articulación de diferentes preceptos constitucionales, en especial los referentes a la autonomía, la descentralización y la participación.

A partir de esta apreciación global y en consideración a los cargos específicos de inconstitucionalidad formulados contra las normas impugnadas, los argumentos expuestos por las entidades públicas intervinientes y al concepto rendido del Procurador General de la Nación, deberá la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos: *(1)* ¿Es inconstitucional disponer en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que las autoridades de

planeación velen por la efectividad de los procedimientos de participación ciudadana previstos en dicha ley? *(2)* ¿Se desnaturaliza el carácter permanente y autónomo del Consejo Nacional de Planeación si la Ley Orgánica del Plan establece que será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo? *(3)* ¿Puede la ley orgánica limitar la actuación del Consejo Nacional de Planeación como instancia consultiva a la fase de elaboración del Plan de Desarrollo o ésta es una función que por exigencia constitucional deba desarrollarse en todo momento? *(4)* ¿El legislador desborda las competencias constitucionales si dispone en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que las respectivas corporaciones administrativas pueden asignar funciones a los consejos territoriales de planeación? *(5)* ¿La Constitución exige que el Consejo Nacional de Planeación sea una instancia de planeación con personalidad jurídica y presupuesto propios o admite que el legislador establezca que el Departamento Nacional de Planeación y la respectiva entidad de planeación en el orden territorial preste a los consejos de planeación el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento? y *(6)* ¿Se ajusta a la Constitución la decisión del legislador de señalar que el Departamento Nacional de Planeación organice y ponga en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo?.

Con tal finalidad y dada la naturaleza de los problemas jurídicos a considerar, en un primer momento se hará referencia a los principios constitucionales referentes a los planes de desarrollo, al Consejo Nacional de Planeación y al contenido de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, para luego abordar el examen de constitucionalidad de cada una de las normas demandadas.

2. Principios constitucionales sobre los planes de desarrollo, el Consejo Nacional de Planeación y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

La planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos, es concebida como uno de los fundamentos del Estado social de derecho postulado en la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con lo expresado en la Asamblea Nacional Constituyente, “La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, ésta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible”Informe ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. En: Gaceta Constitucional No. 44 del 12 de abril de 1991, pág. 2. .

Si bien el antecedente más inmediato de la planeación económica y social en el país se encuentra en la reforma constitucional de 1968, que se enmarca por los postulados de un modelo de Estado interventor, en la Carta Política actual se ha hecho compatible con un modelo económico basado en la libertad de empresa y la igualdad económica, con énfasis especial en la autonomía de las regiones para la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social, en los principios de participación ciudadana y de concertación entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación del Plan de Desarrollo y en la preservación y el equilibrio ambiental y ecológico, que refuerzan el principio democrático y se articulan con los fines esenciales del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La Constitución de 1991 consagra directamente los postulados del nuevo modelo de planeacióEn relación con el modelo de planeación adoptado en la Constitución, en el informe ponencia presentado en la Asamblea Nacional constituyente expresó que: “El modelo de planeación que proponemos se basa, además, en una alta concepción moral de la misión del Estado cual es de servir al bien común de la sociedad y al desarrollo integral de la persona humana, para que pueda “llegar a ser” en libertad, conforme a su propia vocación. Esto, a su vez, implica un sistema de planeación de tipo integral, estratégico, permanente, concertado entre el Estado y el sector privado, respetuoso de los derechos adquiridos con justo título y que busque un sano equilibrio entre la libertad y el orden”. Gaceta Constitucional No. 55 del 19 de abril de 1991, pág. 2. Sobre el mismo tema, en el Informe Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se afirmó lo siguiente: “La Carta Política de 1991, al regular el régimen económico y de la hacienda pública del Estado colombiano, estableció un nuevo modelo para la planeación, recogiendo las tendencias modernas que en este tema conducen a instrumentalizar la planeación estratégica, conforme a la cual es necesario contar con la presencia de todos los factores que pueden afectar el crecimiento económico o que pueden contribuir al avance de la economía en el mediano y largo plazo. Veníamos de un modelo acorde con una planeación dirigida y centralista en la Constitución de 1886 y ahora nos encontramos frente a un concepto de planeación participativa, concertada y de estirpe indiscutiblemente democrático”. Gaceta del Congreso No. 480 del 27 de diciembre de 1993, pág. 1.
, referidos al contenido del Plan Nacional de Desarrollo, la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba dicho Plan, la autoridad encargada de organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, la naturaleza de las actuaciones del Consejo Nacional de Planeación, la conformación del Sistema Nacional de Planeación y los aspectos que deberá desarrollar la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Contiene además competencias de las entidades territoriales y de sus autoridades en la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territoriSobre el particular ver los artículos 339 a 344 de la Constitución Política. .

2.1. En primer lugar, la Carta Política es explícita en la determinación del contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Establece que éste estará conformado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Que 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 gobiernLa Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la necesidad de fijar propósitos y objetivos de largo plazo, como elementos connaturales de la función de planeación que asiste al Estado. Cfr. Sentencia C-557-00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. . Y que el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecucióSegún lo expuesto por esta Corporación acerca de la vinculación que existe entre la planeación y los presupuestos plurianuales, debe considerarse que "es imposible planear un desarrollo armónico e integral sobre la base de una anualidad absoluta, ya que la labor de planear el desarrollo sugiere la previsión de metas a largo plazo para establecer los propósitos de mediano y corto plazo, como medidas coordinadas para llegar al fin. Sin la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta". Sentencia C-557-00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa..

La disposición constitucional en referencia prescribe igualmente que habrá planes de desarrollo de las entidades territoriales, los cuales estarán conformados por una parte estratégica y por un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Estos planes se elaborarán y adoptarán por las entidades territoriales, de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

En cuanto a la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas. Al respecto señaló que "se evidencia que el diseño y la organización de la gestión administrativa local no es totalmente libre, toda vez que se imponen los lineamientos político administrativos propios de una República unitaria (C.P. art. 1º) con autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la Ley (C.P. art. 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C.P. art. 303 y 315)Corte Constitucional. Sentencia C-448-97 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la sentencia C-015-96 se expresó que "los presupuestos anuales, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales, deben ser preparados y aprobados de manera sistemática, con arreglo a las metas y prioridades del conjunto general de la economía". .

2.2. Así mismo, la Carta Política se refiere a la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, de trámite especial y diferente de la Ley Orgánica del Plan de DesarrollSobre el carácter ordinario de la Ley del Plan de Desarrollo, pueden consultarse las sentencia C-557-00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1065-01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. De otro lado, en cuanto a la naturaleza jurídica de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y de la Ley del Plan, la Corte expresó lo siguiente: "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 territoriales 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 ... 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". Sentencia C-478-92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. . Las especificidades constitucionales en relación con la elaboración y trámite de la Ley del Plan de Desarrollo se refieren a lo siguiente:

a) La iniciativa para la elaboración del Plan corresponde al Gobierno Nacional, "por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivosCorte Constitucional. Sentencia C-557-00 . En esta fase del Plan, el Gobierno deberá atender los siguientes requisitos específicos: *(i)* elaborar el Plan con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; *(ii)* someter el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; *(iii)* una vez oída la opinión del Consejo, efectuar las enmiendas que considere pertinentes, y *(iv)* presentar el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial.

Como se aprecia, la etapa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o, si se quiere, de preparación del proyecto de Ley del Plan, está conformada por varias exigencias que deben ser atendidas por el Gobierno Nacional antes de presentarlo a consideración del Congreso de la República. En este aspecto la Corte Constitucional ha considerado que los requisitos previstos en la fase previa tiene carácter vinculante y son de obligatorio cumplimiento para el Ejecutivo. Sobre el particular expresó que "ese trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparadoCorte Constitucional. Sentencia C-015-96. .

b) Por su parte, en la fase de aprobación del proyecto de Ley del Plan por parte del Congreso de la República se tendrán en cuenta las siguientes condiciones: *(i)* con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Cámara discutirá y evaluará el Plan en sesión plenaria; *(ii)* el Congreso podrá modificar el proyecto de ley. En primer lugar, 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 y, en segundo lugar, la modificación del Plan de Inversiones Públicas procede siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero y cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto

gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional; y *(iii)* 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.

Se consagran entonces ciertas restricciones para la aprobación del Plan de Desarrollo por parte del Congreso de la República, las cuales aluden tanto a la fijación de un término preciso para discutir y aprobar el proyecto de ley, como a la exigencia de obtener el visto bueno del Gobierno Nacional para incrementar las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o incluir proyectos de inversión no contemplados en él.

Igualmente, y dada la importancia que la Constitución otorga a la adopción del Plan de Desarrollo, como herramienta para el cumplimiento de la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, se fija un término perentorio para la aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República o, en caso de no cumplirse, se faculta al Ejecutivo para ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

c) De otro lado, la Carta Política señala que la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas 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. Ahora bien, “esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinariaCorte Constitucional. Sentencia C-557 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. .

2.3. La Constitución consagra igualmente que 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. Por su parte, 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.

2.4. Así mismo, fija los principios que rigen la organización, integración y actuación del Consejo Nacional de Planeación frente al proceso de planeación. Ellos son los siguientes:
(i) Naturaleza y propósito. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo; *(ii) Integración*. El Consejo Nacional de Planeación estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los

sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; *(iii) Designación de los miembros y calidades*. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las entidades y sectores antes referidos, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades; *(iv) Período y renovación de los miembros*. Los miembros del Consejo tendrán un período de ocho años y serán renovados parcialmente cada cuatro años en la forma que establezca la ley, y *(v) Sistema Nacional de Planeación*. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

2.5. Finalmente, la Carta Política señala el contenido de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. A ella corresponde: *(i)* reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; *(ii)* determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; *(iii)* determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y *(iv)* determinar los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo. Esta ley orgánica adquiere importancia en la medida en que sus postulados deben ser acatados en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de DesarrollCfr. Corte Constitucional. Sentencias C-015-96 y C-191-96. En relación con el sometimiento a la Ley Orgánica como elemento esencial para determinar la constitucionalidad de la Ley del Plan, en la primera de las sentencias señaladas se dijo: “Ello significa que, cuando la Rama Legislativa del Poder Público ejerce las funciones que le son propias, no solamente se halla obligada a cumplir lo que preceptúa la misma Constitución sino que, tratándose de aquellas materias que la Carta expresamente señala, está sometida a las disposiciones consagradas en la ley orgánica, que en tal sentido tiene un rango superior al de las leyes que se expidan sobre la respectiva materia. Cuando la Constitución supedita la expedición o el contenido de una norma legal a lo que disponga en el asunto la ley orgánica correspondiente y lo allí preceptuado se vulnera, no se tiene solamente una trasgresión de la ley sino una verdadera violación de la Carta Política, con todas las consecuencias que ella apareja”. .

En síntesis, “La Constitución de 1991, en su Título XII, Capítulo 2, establece un sistema de planeación, que se diferencia del anterior principalmente por los siguientes aspectos: *a)* Propicia un sistema abierto. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (Artículo 340 Constitución Política); *b)* La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (Artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior; *c)* Persigue que la Planeación, como instrumento de intervención económica, tenga aplicación real. El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, constituyen dos instrumentos de la política económica de Estado que tendrán que armonizar para que se ajusten a los dictados constitucionales. Lo anterior nos lleva a decir que el nuevo modelo de planeación busca plasmar en realidad los parámetros constitucionales de participación y descentralizaciónGaceta del Congreso No. 480 de 27 de diciembre de 1993, pág. 2. .

Así pues, a partir de los principios Superiores y reglas jurisprudenciales mencionados, la Corte asumirá el examen de constitucionalidad de las normas acusadas de la Ley 152 de 1994 –Ley Orgánica del Plan de Desarrollo-.

3. Análisis de la constitucionalidad de las normas demandadas

3.1. Procedimientos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo

3.1.1. Se solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "*previstos en la presente ley*", contenida en el literal g) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, en el cual se señalan los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales y territoriales en materia de planeación.

El texto completo de la proposición jurídica es el siguiente: "*Artículo 3º. Principios Generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: (...) 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 presente ley*".

A juicio del actor, al relacionar la expresión impugnada con otras por él demandadas, se observa que es una disposición limitativa de la participación, ya que pretende circunscribirla a los procedimientos previstos en la Ley 152/94. En su sentir, significa que, según la norma, las autoridades no tienen obligación de garantizar la efectividad de los procedimientos que surgen de la Constitución y que tocan con la planeación, sino únicamente los que la misma ley supuestamente crea. Por lo tanto, la estructura de esta ley orgánica, en vez de propiciar la participación, que se debería ejercer a través del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, la hace inoperante. Por ende, con tal precepto se vulnera el principio de participación consagrado en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 40, 103, 339, 340, 341 y 342 de la Constitución Política.

Con argumentos semejantes, el presidente del Consejo Nacional de Planeación coadyuva la impugnación propuesta en este proceso.

Por su parte, los intervinientes en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación estiman que la disposición es exequible, puesto que ella no excluye ni prohíbe la existencia y el acatamiento de otras

normas sobre participación ciudadana en materia de planeación.

Para el Procurador General de la Nación ésta es una materia regulada legítimamente por el legislador en desarrollo del artículo 342 de la Carta, que defiere a la Ley Orgánica la reglamentación de los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana.

Así las cosas, procede esta Corporación a determinar la constitucionalidad de la norma acusada.

3.1.2. En esta materia el artículo 342 de la Constitución Política señala que la ley orgánica de planeación determinará "*los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo*".

Por su parte, la norma demandada consagra la participación como uno de los principios que rigen las actuaciones de las autoridades de planeación, a las que asigna el deber de velar porque en el proceso de discusión de los planes de desarrollo se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152 de 1994. Pero ella no determina los procedimientos de participación ciudadana a que alude el precepto constitucional invocado (art. 342) sino que se limita a exigir a las autoridades de planeación que velen por la efectividad de los mecanismos previstos en otras disposiciones de la propia Ley 152/94.

En otras palabras, del texto de la norma impugnada no se desprende ni la inexistencia ni la inoperancia de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Ley 152/94. Por el contrario, la finalidad de la norma demandada es propender por la efectividad de tales mecanismos, en la medida en que asigna a la autoridad de planeación un deber funcional, cuyo incumplimiento acarreará las consecuencias que se desprendan de los desarrollos legislativos dados a los artículos 6 y 124 de la Constitución.

Por ello, las eventuales omisiones legislativas en que pueda incurrir la Ley 152/94 no serán asignables a defectos normativos del literal g) acusado, que consagra como principio la participación ciudadana en el proceso de discusión de los planes de desarrollo, sino a las disposiciones de dicha ley orgánica que señalen los alcances del respectivo precepto constitucional. Un caso ilustrativo de este objeto de regulación está incorporado en el artículo 12 numeral 2 de la Ley 152/94, en el cual se establece que una de las funciones del Consejo Nacional de Planeación es la de "*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 los 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*".

Ahora bien, en los términos del artículo 2º de la Constitución Política, que dispone que uno de los fines esenciales del Estado es el de "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*", este principio no se reduce a la participación ciudadana en materia de planeación, pues ésta es tan sólo una de las materias en las cuales ella puede ejercersSegún lo ha señalado esta Corporación "Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria". Sentencia C-089-94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, retomada en la sentencia T-596-02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. ; tampoco constituye una condición invariable de la democracia participativa que cada mecanismo de participación deba surtirse sin limitación alguna en todas y cada una de las fases del proceso frente al cual se estatuye, pues, en consideración a la materia o campo específico de la actuación estatal, el legislador bien puede fijar límites y disponer que la participación se concretará en una o en algunas de las etapas del proceso y no necesariamente en todas ellaLa Corte se ha pronunciado con ocasión de los límites que pueden fijarse al ejercicio del derecho de participación. Es el caso de la sentencia C-507-01 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, en la cual señaló que "el de participación como el conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no es un derecho absoluto. Admite modulaciones cuya precisión corresponde al legislador". En esa sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 35 del Decreto-ley 196 de 1971, que admite la posibilidad de exigir la calidad de abogado para actuar ante las autoridades administrativas y que había sido demandado, entre otros argumentos, por vulnerar el principio de participación. . Es más, la propia Constitución prevé límites a la participación en la función de planeación. Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes.

Así pues, respecto de la norma acusada no son predicables los cargos de inconstitucionalidad formulados en este proceso, puesto que ella no es la que desarrolla el mandato del artículo 342 de la Carta sobre mecanismos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

De otra parte, la Ley Orgánica de Planeación no excluye la adopción y aplicación de otros mecanismos de participación en este campo, de tal suerte que leyes diferentes, como puede serlo la Ley del Plan, bien podrán incorporar otros mecanismos específicos de participación en materia de planeación. En la Sentencia C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte examinó esta alternativa a la que puede acudir el legislador ordinario. En aquella providencia dijo:

7- Por todo lo anterior, la Corte considera que la participación democrática se encuentra ligada a la planeación del desarrollo, por lo cual en principio es admisible que la ley del plan incluya normas sobre mecanismos de participación. Sin embargo, como bien lo señala el actor, no sería válido incorporar a la ley del plan cualquier tipo de disposición sobre participación democrática. Por ejemplo, no se podrían incluir en esta ley artículos que modifiquen el sistema electoral, con el argumento de que, conforme a la Carta, la

planeación es participativa, pues toda ley debe referirse a una misma materia (CP art. 158) y el contenido de la ley del plan es específico (CP art. 339). Por consiguiente, la ley del plan puede incorporar solamente aquellas normas sobre participación que guarden una conexidad razonable con la planeación misma.

Así entonces, en aplicación del principio democrático, las autoridades de planeación, en lo que a su competencia les corresponda, tienen la obligación de garantizar la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución y desarrollados por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo o por leyes diferentes. La participación no se reduce a los escenarios previstos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Por lo tanto, como el principio de participación consagrado en el literal g) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994 no contradice mandato Superior alguno, se declarará su exequibilidad.

3.2. Convocatoria y conformación del Consejo Nacional de Planeación

3.2.1. El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte del artículo 9º de la Ley 152 de 1994 que dispone que el Consejo Nacional de Planeación "*será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo*".

Estima que el artículo 340 de la Constitución ha sido flagrantemente violado con las expresiones objeto de demanda, pues no surge de la Constitución que cada Presidente tenga su propio Consejo de Planeación; por el contrario, afirma, es un órgano independiente y participativo que sesiona y delibera por derecho propio y que debe operar en forma separada y ajena al hecho de quién sea el Presidente. Sostiene que la inconstitucionalidad del precepto legal en referencia resulta ostensible en cuanto hace depender la reunión y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación –que en la Constitución es un órgano de carácter permanente y autónomo- de la posesión del Presidente de la República y de la posterior convocación del Gobierno. Estima que la participación en la formulación de los planes de desarrollo no es un subproducto de la posesión presidencial ni se relaciona con ella.

Agrega que el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales conforman el Sistema Nacional de Planeación, que debe actuar en forma permanente, construyendo todos los días, mediante la participación comunitaria, el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en una clara omisión legislativa, la Ley Orgánica no desarrolla el Sistema y por el contrario lo frustra, en especial cuando los convierte en dependencias o apéndices del Ejecutivo. Por tales razones, considera que la norma vulnera los artículos 1 y 2 de la Carta que consagran el carácter participativo del Estado colombiano.

El presidente del Consejo Nacional de Planeación coadyuva la demanda instaurada contra

el referido aparte del artículo 9º. Por su parte, para el Departamento Nacional de Planeación, la convocatoria que hace el Presidente de la República no significa que desde ese momento pueda el Consejo Nacional iniciar sus sesiones. Y, para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta norma se aprobó debido a la inexistencia del Consejo Nacional de Planeación en ese momento y a que era necesaria su convocatoria y conformación.

El Procurador General de la Nación considera lógico que el Presidente deba convocar al Consejo Nacional de Planeación para realizar la designación a que haya lugar, toda vez que la mitad de sus integrantes se renuevan cada cuatro años.

3.2.2. En este punto, considera la Corte que la norma demandada y el cargo de inconstitucionalidad propuesto constituyen dos aspectos diferentes, dado que aquella se refiere a la convocatoria para la conformación del Consejo Nacional de Planeación y éste alude a la convocatoria para que el Consejo pueda actuar o sesionar.

En relación con el precepto acusado, el artículo 340 de la Carta Política dispone que el Consejo Nacional de Planeación se renovará parcialmente cada cuatro años "*en la forma que determine la ley*".

En desarrollo de esta atribución constitucional, los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo –Ley 152/94- señalan, entre otros aspectos, que los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados por el Presidente de la República, de ternas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovada cada cuatro años.

Así las cosas, existe una relación directa entre la renovación de los miembros del Consejo Nacional de Planeación y el período presidencial. Por ello, en consideración al período de uno y de otro, es ineludible el hecho de corresponder a cada Presidente de la República la designación de la mitad de sus integrantes. Aspecto diferente es la oportunidad para que el primer mandatario ejerza tal atribución, que es el objeto de regulación de la norma acusada, en la que se dispone que el Consejo será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo.

Por consiguiente, condicionar la designación de los miembros del Consejo Nacional de Planeación a la previa "*posesión*" del Primer Mandatario no significa que cada Presidente tenga su propio Consejo, sino que representa la decisión del legislador de fijar la oportunidad para renovarlo, dado que la posesión constituye un requisito ineludible para el ejercicio de las atribuciones propias de los empleos que desempeñen los servidores públicos. Según lo exige el artículo 122 de la Constitución, "*Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben*". La posesión constituye "*el hecho en cuya virtud la persona asume, en efecto, esas funciones, deberes y responsabilidades, bajo*

*promesa solemne de desempeñarlos con arreglo a la Constitución y la ley*Corte Constitucional. Sentencia T-509-93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. .

En los términos del aparte demandado, al renovarse la mitad de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación cada cuatro años, resulta razonable que las respectivas designaciones se lleven a cabo luego de la posesión del Primer Mandatario, puesto que este acto protocolario de la posesión en el cargo no impide ni altera el cumplimiento de las funciones por parte del Consejo Nacional de Planeación.

Por ello, esta Corporación no comparte la lectura que el actor hace del aparte acusado pues lo que señala el artículo 9º de la Ley 152 de 1994 es que el Presidente de la República, una vez posesionado, convocará al Consejo Nacional de Planeación a conformarse, lo que es constitucionalmente admisible si se consideran los principios Superiores señalados en el acápite precedente y el desarrollo dado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (arts. 9, 10, 11 y 12 Ley 152/94).

Además, existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo.

De otra parte, la Corte Constitucional ya se pronunció en relación con los momentos de la actuación del Consejo Nacional de Planeación, dentro de los cuales se estima legítima la convocatoria por parte del Gobierno, una vez el Presidente de la República haya tomado posesión de su cargo. En la sentencia C-015 de 1996, expresó:

La normatividad constitucional vigente, desarrollada por la Ley Orgánica, distingue, en cuanto al Consejo de Planeación se refiere, tres momentos que no se pueden confundir: 1) El de su integración; 2) El de su convocación; y 3) El de sometimiento del proyecto de Plan de Desarrollo para su consideración.

Ya se ha visto en párrafos anteriores cómo debe integrarse el Consejo. Únicamente resta agregar que en sana lógica la integración del Consejo, mediante la designación de quienes han de conformarlo, es un paso previo al de la convocación previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Plan. Esta norma preceptuó que el acto en cuya virtud se convoque al Consejo Nacional de Planeación para los fines constitucionales indicados estará a cargo del Gobierno y que a él se procederá "una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo".

Ya integrado y convocado el Consejo, debe tener lugar el acto gubernamental de sometimiento del proyecto de Plan a su estudio, según lo ordenado por los artículos 341 de la Constitución y 18 de la Ley 152 de 1994.

La última norma enunciada dice textualmente (...)

El análisis de constitucionalidad de la Ley del Plan desde el punto de vista formal incluye necesariamente la verificación acerca de si el Consejo Nacional de Planeación fue efectivamente convocado por el Gobierno, si en efecto se reunió, si fue sometido a su consideración el proyecto de Plan y si emitió el concepto de rigor. (subrayado fuera de texto)

Así entonces, el aparte acusado se refiere a la oportunidad para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, entendida esta actividad como la renovación de la mitad de sus integrantes cada cuatro años, pero no determina el inicio, la frecuencia ni la oportunidad de sus actuaciones. Es decir, la norma acusada no se refiere a las funciones del Consejo ni a las condiciones para ejercerlas, así como tampoco impide el normal funcionamiento de esta instancia de planeación. Por lo tanto, a partir del precepto en referencia, resulta infundado concluir que el Consejo Nacional de Planeación se reúne sólo por la convocatoria que haga el Presidente de la República. En consecuencia, se declarará su exequibilidad.

3.3. Función consultiva del Consejo Nacional de Planeación

3.3.1. Se demanda el numeral 3 del artículo 12 de la Ley 152 de 1994 en lo referente a la limitación temporal que fija para que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación se cumpla únicamente "*durante la discusión del proyecto del plan*".

En opinión del actor, el que el Consejo sirva de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo no quiere decir que su función consultiva se agote con esa etapa o que se circunscriba únicamente a ella, pues son dos funciones distintas que la Constitución no confunde, como sí lo hace la norma acusada. Agrega que, según el artículo 340 de la Carta, el Consejo no es un cuerpo *ad hoc* sino permanente, que canaliza y debe hacer efectiva la participación ciudadana en todo lo relacionado con el Plan de Desarrollo en sus distintas etapas y no exclusivamente en el tiempo en que se discuta su contenido.

Por su parte, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que la norma es constitucional, ya que una vez discutido el proyecto del Plan no tiene sentido

que se emitan conceptos adicionales sobre el tema.

Procede la Corte a analizar la constitucionalidad del aparte impugnado.

3.3.2. En relación con las atribuciones del Consejo Nacional de Planeación, el Constituyente consagró en la norma invocada por el actor que "*El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo*" (art. 340 C.P.).

Por su parte, el legislador estableció, entre otras funciones, que al Consejo Nacional de Planeación le corresponde "*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*Artículo 12 numeral 3 de la Ley 152 de 1994. En la exposición de motivos del correspondiente proyecto de Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se dijo que "En lo que dice relación con las funciones del Consejo, se precisa su carácter consultivo pero otorgándole capacidad amplia y definida para discutir, analizar, formular recomendaciones, absolver consultas, organizar y coordinar la discusión nacional y, sobre todo, para dar concepto sobre el Plan, tal y como lo dispone el artículo 341 del Estatuto Superior". Gaceta del Congreso No. 361 del 19 de octubre de 1993. . Este texto hizo parte del proyecto de ley inicial y no sufrió modificación alguna durante el trámite legislativoIbídem.

Para determinar la constitucionalidad de la limitación temporal que la ley orgánica impone para el cumplimiento de esta función, es preciso distinguir entre la naturaleza de la atribución y la oportunidad para ejercerla, pues bien puede suceder que una determinada entidad u organismo tenga a su cargo, de manera permanente y exclusiva, el desarrollo de ciertas funciones públicas, pero que por la naturaleza, la finalidad o el objeto sobre la que recae la función, ella se ejerza bajo ciertas circunstancias que la condicionen. Por ejemplo, según el artículo 120 de la Constitución Política, la Organización Electoral "tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas"; no obstante ser la primera una función permanente a cargo de órganos que la integran, el cumplimiento de la función se llevará a cabo cada vez que, de acuerdo con la Constitución o la ley, se requiera adelantar un proceso electoral.

En el mismo sentido, la Constitución Política se encarga de señalar la naturaleza de la actividad a cargo del Consejo Nacional de Planeación, cuando dispone en el artículo 340 que "*tendrá carácter consultivo*". No obstante, de manera complementaria, el Constituyente dispuso que en ley orgánica se determinen las funciones del Consejo Nacional y las de los consejos territoriales de planeación (art. 342). Por ello, es constitucionalmente admisible que el legislador establezca las funciones a cargo del Consejo Nacional de Planeación y la oportunidad para cumplirlas, con lo cual no se altera ni la naturaleza ni el carácter constitucional de sus actuaciones.

En estas circunstancias, al examinar la norma demandada estima la Corte que ella representa un ejercicio legítimo de la potestad de configuración del legislador, la cual se fundamenta no sólo en el ejercicio de la cláusula general contenida en los artículos 150 y 334 de la Carta Política sino también en la remisión expresa que hace el artículo 342 para que la ley orgánica determine la organización y las funciones del Consejo Nacional de Planeación.

La Corte Constitucional ya se pronunció en relación con la oportunidad para la actuación del Consejo Nacional de Planeación, como instancia consultiva. Al respecto, en la sentencia C-191 de 199M.P. Alejandro Martínez Caballero. , al revisar la constitucionalidad de una norma sobre participación democrática que estaba incluida en la Ley del Plan de Desarrollo de la época, expresó:

5- Ahora bien, uno de los principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática, la cual no sólo aparece como un valor incorporado al preámbulo, sino que es también un principio del Estado colombiano (CP art. 1º), uno de sus fines (CP art. 2º) y un derecho de todo ciudadano (CP art. 40). En ese orden de ideas, como la configuración orgánica establecida por la Carta debe ser interpretada a la luz de los valores, principios y derechos consagrados en la parte dogmática, es indudable que el principio participativo permea, en mayor o menor medida, todas las instituciones y procedimientos constitucionales. En particular, esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación" (CP art. 2º). Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, una metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. No sólo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 ord 4º) -que es el órgano de discusión democrática y pluralista por excelencia- sino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación, que es el foro de discusión de este plan y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios (CP arts 40 y 341 y Ley 152 de 1994 arts 9º y 16 y ss). En armonía con lo anterior, la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señala en su artículo 2º g) que la participación es uno de los principios que rige los procesos de planeación en el país. (subrayado fuera de texto).

Así pues, la decisión del legislador de limitar la función consultiva del Consejo a la fase de discusión del proyecto del plan resulta razonable y proporcionada si se consideran dos elementos concurrentes, a saber: *1º)* las funciones asignadas por el artículo 12 de la Ley 152/94 al Consejo Nacional de Planeación, incluida la que contiene el aparte acusado, se refieren exclusivamente a la etapa de elaboración del Plan de DesarrollEl artículo 12 de la Ley 152 dispone: "Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación. 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.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.Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento".

, y *2º)* la Constitución Política no le asigna al Consejo Nacional de Planeación el carácter de instancia para actuar como órgano de consulta sobre la interpretación, el sentido o la aplicación de una ley de la República, dado que el respectivo proyecto del Plan es incorporado en la Ley del Plan de Desarrollo, para una vigencia de cuatro años.

De tal suerte que la oportunidad para el cumplimiento de la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación que fija el legislador en la norma acusada, no se contrapone al carácter consultivo que le asigna el artículo 340 de la Constitución Política. Sin embargo, la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que otorga a dichos consejos sentido de permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma demandada, en el entendido que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación del mismo.

3.4. Asignación de funciones a los Consejos Territoriales de Planeación por parte de asambleas departamentales y concejos distritales y municipales

3.4.1. El artículo 35 de la Ley 152 de 1994 dispone que son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, *sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas*. El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad de este último aparte, por cuanto estima que al admitir que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales asignen *otras* funciones a los consejos territoriales de planeación, se vulnera el artículo 340 de la Constitución, que les señala la función que deben cumplir, es decir la de integrar, como expresión de la democracia participativa, el Sistema Nacional de Planeación.

Por ello, afirma, tales funciones no pueden depender de lo que dispongan las respectivas corporaciones administrativas, pues con tal delegación el legislador les entrega la atribución que la Carta Política le confió, violando el referido artículo y, por contera, supeditando el funcionamiento y el papel de los consejos territoriales de planeación a las instrucciones que les impartan aquellas corporaciones, como si fueran órganos a su servicio.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que la norma es constitucional dado que dentro de las funciones de las asambleas y concejos están las de crear consejos territoriales de planeación. Por su parte, el Procurador General de la Nación solicita que se declare inexequible la expresión acusada pues desconoce que la Constitución defirió al legislador la determinación de las funciones de los consejos territoriales de planeación.

Este es el escenario a partir del cual se analizará la constitucionalidad del precepto demandado.

3.4.2. En cuanto a la atribución de funciones a los consejos territoriales de planeación por parte de las corporaciones administrativas, el artículo 342 de la Constitución Política prescribe que corresponde a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales. Esta atribución guarda relación con lo dispuesto en el artículo 340 Superior, sobre la existencia de consejos de planeación en las entidades territoriales, según lo determine la ley.

De acuerdo con estas disposiciones, el Constituyente ha previsto que las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales de planeación sean asignadas por medio de ley orgánica, circunstancia que impide al legislador retransmitir

dicha competencia a las corporaciones administrativas del orden territorial.

Al reservar a la ley orgánica el señalamiento de las funciones de los consejos territoriales de planeación se busca conservar la unidad temática de las instancias de planeación de departamentos, distritos y municipios, pues en este campo la dispersa asignación de funciones de diferente naturaleza por las corporaciones públicas territoriales limitaría la coordinación y articulación exigible a los integrantes del Sistema Nacional de Planeación.

Igualmente, resulta razonable la limitación si se considera que, en atención a los principios de república unitaria y de autonomía territorial, las autoridades administrativas de niveles superiores carecen de competencia para asignar funciones a las entidades territoriales y a sus corporaciones públicas, por ser un asunto reservado a la Constitución y a la ley. Por ello, es igualmente inadmisible la asignación de competencias a las corporaciones administrativas territoriales para regular una materia que el constituyente ha reservado a la ley orgánica.

El artículo 35 de la Ley 152 de 1994 dispone que los consejos territoriales de planeación tendrán a su cargo el cumplimiento de dos tipos de funciones: unas, que corresponden a las señaladas en el artículo 12 de la misma ley, en cuanto sean compatibles, y otras, las que les asignen las respectivas corporaciones administrativas. Esta diferenciación de competencias excede los mandatos contenidos en el artículo 342 de la Carta Política, según los cuales corresponderá a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo la determinación de las funciones de aquellas instancias de planeación, sin que se faculte al legislador para asignar a las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales este tipo de atribución.

Siendo ello así, la Corte comparte el criterio expuesto por el Procurador General de la Nación y, en consecuencia, declarará inexequible la expresión acusada del artículo 35 de la Ley 152 de 1994.

3.5. Apoyo administrativo y logístico a los Consejos de Planeación por parte de las dependencias de planeación del respectivo nivel

3.5.1. El actor demanda el parágrafo del artículo 12 y el parágrafo del artículo 35 de la Ley 152 de 1994 que asignan al Departamento Nacional de Planeación y a las dependencias de planeación de las entidades territoriales la función de prestar al respectivo Consejo de Planeación, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

En su criterio, estas disposiciones vulneran el artículo 340 de la Constitución porque dan a

los Consejos de Planeación tratamiento como dependencias del Gobierno pues no disponen de presupuesto propio, personería jurídica, independencia orgánica ni de recursos permanentes que puedan manejar para su funcionamiento como órgano autónomo. Sostiene que estas normas implican, entonces, la inexistencia de los órganos que constituyen el Sistema Nacional de Planeación y cumplen su papel como foro para la discusión del Plan de Desarrollo.

El Presidente del Consejo Nacional de Planeación estima que las disposiciones demandadas violan el artículo 113 de la Carta pues, aunque los consejos de planeación gozan de autonomía, la ley demandada los hace depender económicamente del apoyo administrativo y logístico que les brinde el Departamento Nacional de Planeación y esos recursos son insuficientes.

Por su parte, el Director del Departamento Nacional de Planeación afirma que el Consejo Nacional de Planeación no es una dependencia del ente que él dirige, sino que ambos organismos concurren al mismo fin de la planeación. Agrega que la intención del Constituyente no fue la de darle autonomía, personería jurídica y presupuesto propio al Consejo, pues si así hubiera sido, lo habría plasmado en la Carta Política, y no lo hizo.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Nacional de Planeación no puede ser entendido como un órgano autónomo e independiente a la luz del artículo 113 de la Constitución. Considera que la intención del Constituyente fue crearlo como una organización conformada por personas de ciertos criterios teóricos y técnicos que aconsejen al Gobierno de turno y, como tal, su función es la de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

El Procurador General de la Nación afirma que la Constitución no consagró en ninguno de sus preceptos que el Consejo Nacional de Planeación gozara de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Por ello, para garantizar la participación ciudadana, la Ley 152/94 dispone que el Departamento Nacional de Planeación deba prestar el apoyo logístico y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de la instancia nacional de planeación.

En consideración a lo expuesto, esta Corporación avocará el estudio de constitucionalidad de la norma en referencia.

3.5.2. Para impugnar los preceptos normativos acusados, el actor expone dos argumentos en los que funda la vulneración del artículo 340 de la Constitución Política. De una parte, considera que al asignar a las dependencias de planeación de los ordenes nacional y territorial la función de prestar a los respectivos consejos de planeación el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento, convierte a dichas instancias de planeación en dependencias del Gobierno. De otra parte, del artículo 340 Superior infiere que la existencia y la autonomía de los consejos de planeación y del

Sistema Nacional de Planeación dependen de los recursos permanentes y del reconocimiento de personalidad jurídica y presupuesto propios que se otorguen a dichas instancias de planeación.

En relación con el primer argumento, se observa que las normas acusadas consagran un mecanismo institucional para garantizar el normal funcionamiento de los consejos de planeación, a través del cual se aseguran los recursos que requieran para su actuación. Ellas contienen una obligación para el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación de las entidades territoriales, que no es facultativa ni discrecional, de brindarles el apoyo administrativo y logístico indispensable para su funcionamiento.

La expresión "que sea indispensable" incluida en las normas acusadas contiene un elemento valorativo y teleológico exigible a las dependencias de planeación nacional y de las entidades territoriales para garantizar la autonomía y el normal funcionamiento de los consejos de planeación y la eficacia del Sistema Nacional de Planeación. Por lo tanto, el incumplimiento de este deber jurídico, que se desprende de la Constitución, podrá acarrearles algún tipo de responsabilidad para las autoridades de planeación, en los términos previstos en la Constitución y la ley, pero tal omisión, por corresponder a aspectos inherentes a la aplicación de la ley, no constituye un vicio de inconstitucionalidad.

De otro lado, esta Corporación considera que del carácter consultivo de las actuaciones a cargo del Consejo Nacional de Planeación, de su papel como foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de la conformación del Sistema Nacional de Planeación no se desprende la exigencia constitucional para que el legislador deba reconocerle personalidad jurídica ni asignarle presupuesto propio, pues su autonomía funcional como instancia de planeación no está indisolublemente ligada a este tipo de reconocimiento sino a la garantía de las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional. Así mismo, como lo expresa el Procurador General de la Nación, en el ordenamiento constitucional no existe exigencia alguna que condicione la conformación del Sistema Nacional de Planeación con entidades que cuenten con personalidad jurídica y presupuesto propios.

De tal suerte que, a partir del artículo 340 de la Carta Política, la autonomía de los consejos de planeación y la dinámica del Sistema Nacional de Planeación no están supeditadas al reconocimiento de personalidad jurídica propia a cada uno de ellos. En este sentido, concuerda con otra serie de disposiciones constitucionales que reconocen autonomía funcional a entidades y organismos públicos, aunque no dispongan de personalidad jurídica propia (C.P. arts. 249, 267 y 272).

De otra parte, no es de recibo para esta Corte el argumento expuesto por el Presidente del Consejo Nacional de Planeación, según el cual la falta o la escasez de recursos genera la inexistencia de aquellas instancias de planeación y la del Sistema Nacional de Planeación.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la acción pública de inconstitucionalidad es improcedente para cuestionar la aplicación concreta de las disposiciones legales, razón por la cual se exige que los cargos formulados contra las normas impugnadas deban referirse al contenido en abstracto y no a su desarrollo o aplicacióCfr.. Corte Constitucional. Sentencias C-876-00 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-426-02 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-455-02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. .

En síntesis, las normas demandadas no desconocen la autonomía del Consejo Nacional de Planeación ni la de los consejos territoriales de planeación que se deduzca del artículo 340 Superior, pues el legislador ha diseñado un mecanismo institucional para asegurar los recursos que garanticen el normal funcionamiento de dichas instancias de planeación. Del artículo constitucional invocado y del artículo 113 de la Carta no se desprende la exigencia constitucional para que deba reconocérseles personalidad jurídica y presupuesto propio. Por ello se declarará su exequibilidad.

3.6. Sistema de evaluación posterior de los planes de desarrollo

3.6.1. El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad del numeral 2 del artículo 49 de la Ley 152/94, el cual establece que "*El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento*".

Afirma que se trata de una disposición que somete toda la materia relativa al Plan de Desarrollo al Departamento Nacional de Planeación, con prescindencia de los órganos