

RECOMENDACIONES PARA LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y LOS CONCEJOS MUNICIPALES PARA EL PROCESO DE ESTUDIO Y ADOPCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES

Honorables Diputados / Concejales:

El plan de desarrollo es la carta de navegación que los Gobernadores y Alcaldes deben utilizar para guiar la gestión territorial de los cuatro años de administración. Este plan como lo señala la Corte Constitucional, es la sistematización del programa de gobierno que en su momento presentó el entonces candidato al momento de su inscripción y que los ciudadanos le impusieron como mandato al elegirlo.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-538 de 1995, desarrollo el concepto de **Voto programático**, al señalar que "... los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto manifiesta cuál de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones."

Por lo tanto, el diseño y elaboración de los planes de desarrollo territorial, corresponde a los Gobernadores y Alcaldes, quienes responden por su contenido y posterior ejecución.

A los Diputados y Concejales, les corresponde, como lo establece el numeral 2° del artículo 313 de la Constitución Política **adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social de la respectiva entidad territorial**. Esta tarea es de vital importancia para el desarrollo de las entidades territoriales y requiere por parte de concejales y diputados un estudio concienzudo y riguroso de cada una de las partes del plan de desarrollo. Es, en el plan de desarrollo donde se plasman las acciones que la entidad territorial realizara para solucionar los problemas de los ciudadanos y satisfacer las necesidades de los más necesitados.

Dicho estudio, parte del **análisis del programa de gobierno** que el Gobernador o Alcalde presentó a la ciudadanía cuando era candidato. El plan de desarrollo debe contener en consecuencia como mínimo lo expresado en dicho programa, por ello lo primero que se verifica es la consistencia del plan con la propuesta de programa antes mencionado.

Parte **fundamental del plan de desarrollo es el diagnóstico**, en el cual se plasman los problemas de la entidad territorial. El diagnóstico, preferiblemente debe ser construido con la participación de la comunidad y contener cifras o datos que den cuenta de la realidad; por ejemplo: número de niños menores de cinco años por fuera del sistema escolar, número de familias sin cobertura de agua potable y saneamiento básico, número de adultos mayores en situación de analfabetismo, déficit de vivienda de interés social, número de afiliados al régimen subsidiado. El estudio del diagnóstico es fundamental para determinar los retos del gobernante durante su mandato. Como

Diputados y Concejales, como representantes de la comunidad que son, deben confrontar lo descrito en el diagnóstico con la realidad. Para ello, es básico solicitar información a las dependencias especializadas de la Gobernación o Alcaldía, que den cuenta de los problemas de las entidades territoriales.

Son muchas las partes un plan de desarrollo, y más adelante explicaremos que contiene cada una de ellas, y que es importante verificar.

Como Diputados y Concejales deben tener claro que cual es su rol y su responsabilidad al estudiar el plan de desarrollo, y como lo establece la ley 152 de 1994, norma rectora para elaboración de los planes de desarrollo, el Gobernador o Alcalde es el responsable de la elaboración del plan y cualquier modificación que la Asamblea o Concejo pretenda incorporar, debe contar con el visto bueno y por escrito de estos.

COMPETENCIA DE LOS DIPUTADOS Y CONCEJALES PARA ESTUDIAR Y ADOPTAR LOS PLANES DE DESARROLLO

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales son instancias de planeación, porque su función es adoptar los planes de desarrollo mediante ordenanza o acuerdo, pero, no es su responsabilidad elaborarlos.

Esta es una consideración de orden constitucional y legal, por lo tanto se debe respetar la autonomía del Gobernador o Alcalde, que como principal autoridad de planeación tiene la obligación de elaborar el plan de desarrollo, y hacerlo bien por compromiso con la comunidad que lo eligió.

Pero, es deber de Diputados y Concejales realizar el estudio detenido del plan, determinar cómo corporación o individualmente que errores o deficiencias contiene, y sugerir al Gobernador o Alcalde, por escrito o en el seno de las discusiones, los cambios o adiciones. Este análisis del plan que debe hacerse, para verificar la correspondencia de los planes de desarrollo con los planes de gobierno y su articulación y armonización con las obligaciones constitucionales y legales y por sobre todo que efectivamente propenda por atender las necesidades de las comunidades, de la entidad territorial y que garantice su normal funcionamiento y el cumplimiento de los fines Estatales.

De igual forma, el Gobernador o Alcalde deberá presentar el plan para estudio y adopción, dentro de los cuatro primeros meses de su posesión, es decir el primero de mayo.

A continuación, transcribimos el texto del artículo 40 de la ley 152 de 1994 que ilustra lo anotado:

Artículo 40º.- *Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso. (Subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-538 de 1995. M.P. doctor Fabio Morón Díaz).*

PROCESO TÉCNICO DE REVISIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

Es importante que en el proceso de estudio y análisis para la adopción del Plan de Desarrollo, los Diputados y Concejales, además de tener en cuenta el texto del plan que el Gobernador o Alcalde les entregan, es significativo que tengan en cuenta una serie de insumos que los Gobernadores y Alcaldes, por recomendación del Departamento de Planeación Nacional, deben utilizar para elaborar el proyecto de plan. La elaboración del plan de desarrollo teniendo en cuenta estos elementos garantiza la articulación de los planes de desarrollo en los niveles nacional, departamental y municipal, facilitando la ejecución de políticas y la inversión de recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Documentos para tener en cuenta al momento de estudiar los planes de desarrollo

- Plan nacional de desarrollo 2008 – 2011.
- Programa de gobierno.
- Plan Nacional de Salud Pública.
- Plan Decenal de Educación.
- Políticas Nacionales Sectoriales (derechos humanos, desplazados, seguridad, infancia, género).
- Objetivos de desarrollo del Milenio.
- Plan de ordenamiento territorial.
- Planes Sectoriales Departamentales (agua potable y saneamiento básico, educación, seguridad, vías, cultura).

De igual forma, para estudiar los planes de desarrollo, se deben observar todas las normas que reglamentan este importante proceso de planeación, además de indicar el procedimiento que al interior de las Asambleas y Concejos (Reglamento Interno) se debe utilizar para debatir el proyecto de plan de desarrollo.

Normas para tener en cuenta al momento de estudiar los planes de desarrollo

- Constitución Política
- Ley 152 de 1994
- Ley 388 de 1997
- Ley 136 de 1994
- Ley 617 de 2000
- Ley 131 de 1994

Elementos que los diputados y Concejales deben verificar en los Planes de Desarrollo

La Ley 152 de 1994 determina los contenidos que deben tener los planes de desarrollo territoriales. Como Diputados y Concejales, al momento de estudiar el plan desarrollo deben verificar, no sólo que el plan contenga como mínimo las partes que la ley establece, sino también que estas partes obedezcan al programa de gobierno, a la realidad de la entidad territorial, es decir que dichas partes estén bien fundamentadas.

Contenido de los planes de desarrollo conforme a la Ley 152 de 1994.

Artículo 5 el “Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente: a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Artículo 6 el “Contenido del plan de inversiones”. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: a. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Artículo 31. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por: una

parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.

Entonces, como diputados y concejales, deben discutir cada una de las partes del plan de desarrollo, es decir una **Parte Estratégica** que contenga el diagnóstico, los objetivos, las metas, las estrategias, y un **Plan de Inversiones** que contenga los recursos financieros disponibles, los programas y los proyectos de inversión.

Para apoyar el estudio que como Diputados y Concejales van realizar del proyecto de plan de desarrollo, a continuación, exponemos y definimos las partes del plan de desarrollo, para que les sirva como ejemplo para la revisión que van a adelantar.

Partes de un Plan de Desarrollo

VISIÓN: “Es el sueño de ciudad que el gobernante tiene”

Son los objetivos de largo plazo. Es la idealización del futuro de la entidad territorial de acuerdo con el programa de gobierno y el plan de desarrollo. Como se visualiza o imagina el municipio o departamento al terminar el periodo de gobierno.

MISIÓN: “El propósito general del plan de desarrollo”

Guía o marco de referencia para orientar las acciones de la entidad territorial y enlazar lo deseado con lo posible.

DIAGNÓSTICO: “La realidad entidad territorial”

Análisis y estudio de los principales problemas y necesidades de la entidad territorial. Identifica las fortalezas y debilidades y las prioriza para definir las alternativas y las acciones de solución.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS: “Qué hacer para lograr el objetivo general”

Son los propósitos orientados a solucionar los grandes problemas del desarrollo de la entidad territorial, como los siguientes: Empleo, seguridad, competitividad del sector agropecuario, pobreza, infancia, etnias, genero, población afro, entre otros. Estos lineamientos deben coincidir con el Programa de Gobierno del mandatario.

PROGRAMAS: “Acciones generales dirigidas al logro de propósitos”

Es un conjunto de acciones dirigidas al logro de los propósitos establecidos en los lineamientos estratégicos. Dependiendo de la magnitud de cada lineamiento estratégico, habrá uno o más programas por lineamiento.

PROYECTOS: “Una obra física, una acción concreta”

Conjunto de actividades que se realizan en un tiempo determinado, con recursos humanos, físicos y financieros, con costos definidos y orientados a producir un cambio en la entidad territorial y a materializar metas.

META: “la medida de cumplimiento de la acción”

Instrumento para resumir y organizar por año las acciones y compromisos asumidos por los gobernantes en el plan de desarrollo, por medio de las cuales se precisan los resultados y productos que se espera alcanzar en cada vigencia y al terminar el periodo de gobierno, con la ejecución del plan de desarrollo.

INDICADOR: “Muestra o indica la situación para saber dónde estamos con respecto a las metas”

Es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de un resultado esperado.

PRESUPUESTO: “Cómo y con que financió las acciones del plan de desarrollo”

Es la proyección de los recursos financieros disponibles para ejecutar las acciones del plan de desarrollo, la cual se debe hacer con base en los ingresos de cada entidad territorial, teniendo en cuenta fuentes tales como: Sistema General de Participaciones, ingresos tributarios, créditos, ingresos de la nación, recursos de cooperación internacional y recursos del sector privado.

RECOMENDACIONES FINALES

Consideramos que cuando se analizan los planes de desarrollo, aparte de revisar los aspectos y las partes antes indicadas, es necesario tener en cuentas tres reflexiones generales:

- 1. El plan de desarrollo debe ser realizable.** El plan de desarrollo debe tener acciones reales, fácil de cumplir y que se puedan llevar a la práctica. No puede ser un sueño, una utopía. Las estrategias del plan deben ser acordes al entorno de la entidad territorial, y deben tener en cuenta la realidad social, económica y política. Es aconsejable un plan de desarrollo con pocas acciones, concretas y cumplibles, que obedezcan realmente a las necesidades de la entidad territorial; que un plan ideal, lleno de acciones, pero difícil de llevar a la práctica.
- 2. El plan de desarrollo debe ser medible.** Para mostrar lo avances de una gestión de gobierno se necesitan instrumentos de medición. El plan de desarrollo debe contar con líneas de base o puntos de partida, así como indicadores y metas claras y concisas que permitan determinar el grado de avance y los resultados de la ejecución de las estratégicas y acciones. Solo así se puede determinar el impacto de una gestión y el nivel de satisfacción de necesidades de la población.
- 3. El plan de desarrollo debe ser financiable.** Una de las mayores responsabilidades de los Diputados y Concejales es verificar que los recursos con que cuenta la entidad territorial sean suficientes para financiar las estrategias y acciones de los planes de desarrollo. De nada sirve un plan de desarrollo gran cantidad de acciones si no se

pueden financiar. Es primordial tener en cuenta que el plan de desarrollo puede tener acciones financiadas con recursos de la Nación en el caso de los Departamentos, o recursos de la Nación y del Departamento en el caso de los Municipios.

Como anotación final, el plan desarrollo es la guía de gobierno de un Gobernador o Alcalde durante su mandato, una de las principales responsabilidades del gobernante es cumplir el mandato que le ha sido otorgado por el pueblo y en consecuencia resolver las necesidades de los ciudadanos e invertir correctamente los recursos que el Gobierno Nacional le gira para cumplir ese fin. Entonces al analizar el plan de desarrollo, se debe verificar que en su conjunto tenga como propósito principal satisfacer las necesidades de la población pobre y vulnerable, porque si las entidades territoriales no tuvieran problemas, sencillamente el Gobierno no les enviaría recursos destinados específicamente para ello, y se limitaría a enviar solo los recursos necesarios para funcionamiento. Este debe ser ante todo el propósito de un buen plan de desarrollo y de un buen gobernante.

ANEXO

Por considerarlo de interés, se transcriben los apartes fundamentales de la Sentencia de la Corte Constitucional N° C-538/95

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL ARGUMENTOS CENTRALES DEL FALLO.

Sentencias N° C-538/95

Demanda: Acción Pública de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 40 de la Ley 152 de 1994” Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”

Actores: Concejales en ejercicio año ---

Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz

Concepto de la Nulidad.

Los Concejales demandantes consideraron que la parte final del artículo 40 de la Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” es violatoria de la Constitución Nacional, en el párrafo que señala que **“Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según el caso”**. (Subrayado fuera de texto)

Fundamentaron su pretensión de inconstitucionalidad, al considerar que es violatoria del artículo 313 numeral 2° del estatuto superior que señala como competencia del Concejo Municipal la de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Agregan que los Concejos Municipales son corporaciones de elección popular y en consecuencia de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 3 de la CP, a ellos les corresponde ejercer en representación del pueblo la soberanía de la cual son exclusivos depositarios y de la cual emana el poder público.

“Sostienen además, que al alcalde no le está permitido intervenir en los debates que durante el trámite de los proyectos de acuerdo realiza la respectiva corporación, los cuales deben producirse “soberana y autónomamente al interior del concejo”, la defensa de sus iniciativas, de acuerdo con la ley, reiteran, debe darse durante el proceso de objeciones que establece la ley, el cual es previo a la sanción” (Sentencia C-538-95. Pág. 5°).

“La norma demandada, anotan, viola “...la atribución de debate y aprobación o rechazo de los proyectos de acuerdo que autónoma y soberanamente debe ejercer el concejo en uso de sus facultades constitucionales, dando paso a una intervención inconstitucional directa del alcalde.” (Ibidem, Párrafo 6°).

“Concluyen la exposición de los argumentos que fundamentan su petición, señalando que “...dado que los concejos reúnen corporativamente a los primigenios representantes del pueblo, cualquier obstrucción o impedimento al ejercicio soberano y autónomo de sus atribuciones y funciones, está vulnerando directamente la más directa (sic) expresión participativa de ese mismo pueblo, que ha entregado a los concejales la decisión de sus asuntos.” (Ibidem, Párrafo 7°).

La Corte Constitucional en su análisis sostiene que la ley 152 de de 1994, es una ley orgánica, tal como expresamente lo señala el Artículo 151 de la CP y en consecuencia de mayor categoría y jerarquía que la ley 136 de 1994, que es una ley ordinaria y en la cual basan los actores sus pretensiones.

Sobre el carácter administrativo de las corporaciones de elección popular la corte señaló “La voluntad del Constituyente en este aspecto se plasmó de manera inequívoca en el texto del artículo 312 de la C.N: “En cada municipio habrá una **corporación administrativa** elegida popularmente para periodos de tres años que se denominará concejo municipal...”. Esta norma, que atribuye a dichas corporaciones el carácter de organismos administrativos, es concordante con lo dispuesto en el artículo primero de la Carta, que define el estado colombiano como un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de carácter local”, más propio de los estados autonómicos, en los que se reconoce a las entidades territoriales la capacidad de expedir leyes, sobre las materias cuya competencia les haya sido asignada por la Constitución o la ley, que de un estado constituido en forma de República unitaria como el nuestro...”

“En este sentido la atribución que la Constitución señala para los concejos municipales en el numeral 2 del artículo 313, de adoptar los planes de desarrollo que por iniciativa del alcalde sean puestos a su consideración, no puede entenderse como un ejercicio tendiente a producir, formal y materialmente, una norma con rango de ley, dado que carecen de facultades para tal efecto; se trata de que sus miembros asuman la competencia que le asiste como representante de la voluntad popular, de recibir las propuestas elaboradas por otro, en este caso por el alcalde, y verificar si los programas y proyectos propuestos corresponden a aquellos que motivaron al electorado a elegirlo como su máxima autoridad ejecutiva, y a contribuir con sus observaciones y sugerencias de modificación, si es del caso y si el alcalde previamente lo acepta, a perfeccionar esos propósitos, ahora sistematizados en un instrumento de carácter técnico, con el que se pretende orientar la gestión administrativa, como es el plan de desarrollo”. (Subrayado fuera de texto).

“Es importante en este punto, para mayor claridad, detenerse en el significado del verbo que utilizó el Constituyente en la norma que los actores consideran vulnerada, pues él mismo clarifica el alcance de la atribución que sobre el tema éste le quiso otorgar a los concejos municipales; en efecto, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, **adoptar**, tratándose de resoluciones o acuerdos, significa tomarlos, recibirlos, con previo examen o deliberación”. (Resaltado fuera de Texto.)

Respecto a las competencia y responsabilidades de Gobernantes y de miembros de las corporaciones administrativas, la corte con toda precisión definió y aclaró los roles que en la preparación, estudio y aprobación juegan cada una de las partes que intervienen.

En efecto la Corte Constitucional señaló “El Parágrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, declarado exequible por esta Corporación, otorgó de manera exclusiva a los alcaldes la iniciativa e los acuerdos a los que se refiere el numeral 2 del artículo 313 de la Carta. La expresiones demandadas del artículo 40 de la ley 152 de 1994, establecen que cualquier modificación que propongan las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales a estas iniciativas, deben contar con la anuencia previa y expresa del gobernador o alcalde. Por qué, cabe preguntarse, el énfasis del constituyente y del legislador en atribuir el primero y preservar el segundo, de manera exclusiva para la autoridad ejecutiva de la respectiva entidad territorial, la facultad de elaborar y ejecutar dicho instrumento, dejando bajo su entera responsabilidad el desarrollo del mismo.?”.

“Tales disposiciones encuentran su origen en la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige.

Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, éste bajo la responsabilidad directa de aquel que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cuál de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones”.

“ Siendo ello así, la elección implica para el alcalde el compromiso ineludible de desarrollar su propuesta la cual debe sistematizar formulando el correspondiente plan de desarrollo, para luego asumir sus responsabilidades como orientador y director del mismo, pues lo que en principio constituyó su programa de Gobierno se convierte entonces en un mandato imperativo que ha de estar contenido en un instrumento de carácter técnico cuya implementación le corresponde: de ahí que no sea admisible que comparta esas atribuciones con otras entidades u organismos, que seguramente tendrán otras prioridades y manejen otra racionalidad”. (Subrayado fuera de texto).

Agrega la corte que el incumplimiento del programa que inscribió el candidato que fue elegido, el cual debe incorporar en el plan de desarrollo, implica que los ciudadanos que lo eligieron puedan hacer efectivo el mecanismo de revocatoria del mandato dispuesto en la C.P y reglamentado mediante los artículos 1° y 2° de la Ley 131 de 1994.

La Corte Constitucional, mediante su fallo de exequibilidad de la norma acusada, resalta la importancia del Voto Programático, al señalar como prioritario que al gobernante electo incorpore en su propuesta de plan de desarrollo, el plan de Gobierno que mayoritariamente la ciudadanía voto; de ahí que sea de su exclusiva responsabilidad su elaboración y posterior ejecución, para lo cual obviamente toda iniciativa, modificación o propuesta que surja del estudio del plan, debe contar con su previo concepto de viabilidad escrito, para poder incorporarla al plan.