

Plan Nacional de Desarrollo

Resumen: El Plan Nacional de Desarrollo es una norma en la cual se establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto adelantar el Gobierno Nacional, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. La Constitución Política y la Ley 152 de 1994 regula lo concerniente a su formulación y aprobación. Asimismo, y considerando que, este instrumento se integra al ordenamiento jurídico a través de una ley, es susceptible de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Palabras Clave: Plan Nacional de Desarrollo, ley, vigencia, trámite legislativo, consulta previa.

La Constitución Política de 1991 (C.P.) establece la existencia de un PND, señalando de manera general su contenido y determinando que este se debe adoptar mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes. Asimismo, a través de su Artículo 342 asignó al legislador la función de expedir una ley orgánica que debía contener entre otros aspectos, aquellos relativos a la “(...) elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo (...)”.

En atención a este mandato, se expidió la Ley Orgánica 152 de 1994, que en concordancia con lo establecido en la C.P., indica los elementos que integran los diferentes componentes del PND y establece el trámite legislativo para su correspondiente aprobación.

Sobre este aspecto conviene indicar que, en el referido el trámite de expedición de la ley con la que se adopta el PDN y cuyo proceso inicia una vez se posesiona el presidente de la República y finaliza con la aprobación del PND, intervienen las diferentes ramas del poder público, por intermedio de una serie de entidades e instancias.

Con ocasión de lo anterior, mediante el presente concepto se busca establecer qué es el PND, cuáles son sus componentes y cuál es su vigencia. Asimismo, pretende describir qué actores intervienen en su elaboración y si el mismo requiere de consulta previa. Adicionalmente, se precisa si este es susceptible de ser sometido a control de constitucionalidad.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

OFICINA ASESORA JURÍDICA

CONCEPTO UNIFICADO 2022-01 OAJ-DNP

El presente concepto tiene como propósito señalar el criterio jurídico unificado de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en lo concerniente a la definición del concepto de Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la jerarquía normativa de la ley que lo adopta en el ordenamiento jurídico, así como sus componentes y vigencia; asimismo, en lo relativo al trámite legislativo de dicha ley y las entidades que intervienen su expedición. Finalmente, se aborda la procedencia del control de constitucionalidad frente al PND.

1. El Plan Nacional de Desarrollo en la constitución y la ley

1.1. Definición del Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Política de 1991 (C.P.), en el Capítulo 2 del Título XII denominado “*De los Planes de Desarrollo*” y, de manera particular en su Artículo 339, dispuso la existencia de un PND, conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas.

A partir de la referida disposición, el PND ha sido entendido como un documento por medio del cual se establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto adelantar el Gobierno Nacional, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Estos instrumentos son cruciales en el desarrollo de las políticas públicas, pues llegar a establecer metas, estrategias u objetivos, sin la correspondiente fuente de financiación, conllevaría a que los planes de desarrollo fueran simples anhelos carentes de efectividad material.

1.2. Jerarquía normativa de la ley del Plan Nacional de Desarrollo

La C.P en su Artículo 341 asigna un carácter prevalente al Plan Nacional de Inversiones, al indicar que “*(...) El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (...)*”.

Lo anterior ha sido abordado por la Corte Constitucional vía jurisprudencia, en los siguientes términos:

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

anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe. Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados”¹. (Negrilla fuera del texto en cita).

En ese sentido, resulta claro que, la consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere en su Artículo 341 al PND, es la de una norma que prevalece sobre las demás leyes, destacando que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para la ejecución y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha indicado que “(...) **La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas, sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe**”². Asimismo, ha indicado que “(...) **la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados**”³. (Negrilla fuera del texto en cita).

Sin perjuicio de lo anterior, para la mencionada Corporación “(...) *la obligatoriedad de la Ley del Plan no puede entenderse en términos absolutos, en cuya virtud se congelen las partidas y recursos aprobados e incorporados en ella, pues los cálculos efectuados en su momento pueden resultar inexactos con el transcurso del tiempo, lo cual hace necesaria su adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos períodos anuales, por lo cual la Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan tales rubros, desde luego -considera la Corte- en términos razonables que no impliquen la desfiguración o eliminación del sentido fundamental de los planes adoptados*”⁴.

Adicionalmente, la Corte ha establecido que “(...) *la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, tal como lo estatuye el Artículo 341 de la Constitución*”⁵.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C 015/96, M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

2. Componentes del Plan Nacional de Desarrollo

1.1. Contenido y alcance formal de los diversos componentes del Plan Nacional de Desarrollo

El PND cuenta con tres componentes esenciales: i) la parte general o bases del PND, ii) el plan de inversiones y iii) las disposiciones instrumentales. Los dos primeros, se encuentran previstos expresamente en el Artículo 339 de la C.P., donde se dispone que, “(...) *habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*”. (Negrilla fuera del texto en cita).

El primer componente, esto es, la parte general, contiene “(...) *los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno*” lo cual se encuentra temática, teleológica y sistemáticamente relacionado con el plan programático del gobierno del presidente electo para cada cuatrienio.

En línea con lo anterior cabe indicar que, los componentes de la Parte general del PND se encuentran descritos en el Artículo 5 de la Ley Orgánica 152 de 1994⁶, de la siguiente manera:

“(...) 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”.

Frente a este punto resulta necesario señalar que en la práctica el Gobierno nacional ha desarrollado documentos técnicos denominados “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*”, que explican ampliamente los objetivos, pilares y estrategias contenidas en la Parte general del PND y que se consideran parte integral de la ley del plan a título de anexo, como se ha previsto en las leyes que adoptaron PND. En ese sentido, las Bases conforman la parte general del PND, que conforme lo establece el Artículo 5 de la Ley Orgánica 152 de 1994, contiene los objetivos, metas y estrategias en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno nacional durante el periodo de su mandato, y señala las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación

⁶ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas, así como de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Ahora bien, como segundo componente del PND se encuentra el denominado “*Plan de Inversiones*” que de conformidad con el Artículo 6 de la referida Ley Orgánica 152 se compone de la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del PND, junto con la descripción de sus principales programas y subprogramas ligados a los objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales, así como la descripción de los proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales de inversión pública que proyectan los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Adicional a los componentes general y de inversiones del PND, la jurisprudencia constitucional ha señalado la existencia de disposiciones instrumentales, entendidas como *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, esto es, leyes en sentido general, con carácter de ordinarias, que se encuentran dentro del PND destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general, así como a que efectivamente se adelanten las inversiones contempladas en la programación de las inversiones⁷.

El fundamento normativo de dicho componente está señalado en la C.P., la cual, en el numeral 3 del Artículo 150, señala que la ley del PND debe contener además de los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse, “(...) *las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”. Esta expresión ha sido interpretada sistemáticamente con el literal c) del Artículo 5 de Ley Orgánica 152 de 1994, según el cual la parte general del plan contendrá las metas nacionales, sectoriales y “*los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos*”, y el literal d) del Artículo 6, que al referirse al contenido del Plan de inversiones incluye “*la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución*”. (C.P. art. 341).

En efecto, como lo ha señalado la Corte Constitucional “(...) *la jurisprudencia ha admitido que dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir leyes en sentido general, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia*”⁸. Este tipo de disposiciones usualmente se integran a la legislación ordinaria y, por lo mismo, pueden tener una vigencia más allá del periodo cuatrienal, pues contienen mandatos a ser aplicados en el mediano y largo plazo, o con duración indefinida⁹.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 305/04, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Ibid.

⁹ A modo de ejemplo, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” por medio de los cuales se dispuso la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y la consecuente creación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), constituyen una reforma institucional en materia pensional que continúa vigentes tras el vencimiento general del plan.

Lo anterior ha sido consistente con los pronunciamientos del Consejo de Estado, que ha indicado lo siguiente: *“(...) Este tipo de disposiciones normativas usualmente se integran a la legislación ordinaria y, por lo mismo, pueden tener vigencia más allá del período cuatrienal de los planes de desarrollo, en la medida que contienen mandatos de duración indefinida o para ser aplicadas en el mediano y largo plazo.”*¹⁰.

De esta forma, la inclusión de normas jurídicas instrumentales dentro del PND, inclusive con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, más allá del período de Gobierno es una posibilidad cuya viabilidad está ampliamente respaldada por la jurisprudencia.

2.2. Vigencia de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora bien, frente a la vigencia en el tiempo de las disposiciones contenidas en el PND, es pertinente señalar lo siguiente:

Partiendo del hecho de que la parte general o *“Bases del PND”* son un anexo que hace parte integral del PND, resulta necesario validar las condiciones particulares de su vigencia ya que en principio para estas aplicarían las reglas ordinarias sobre vigencia de las disposiciones legales, como las contenidas en el Artículo 3 de la Ley 153 de 1887¹¹ según la cual una ley ha perdido vigencia *“(...) por la declaración expresa del legislador, (...) por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores (...) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería”*.

No obstante, con fundamento en su necesaria correspondencia con el programa de Gobierno del presidente electo democráticamente, se estima que la parte general del PND tiene una vigencia temporal y limitada al respectivo cuatrienio, lo cual se fundamenta en el periodo constitucional de mandato del respectivo presidente y la consecuente prohibición de ser reelegido, de conformidad con los Artículos 190 y 197 de la C.P., este último modificado por el Artículo 9 del Acto Legislativo 02 de 2015¹².

Al respecto cabe señalar que la Corte Constitucional vía jurisprudencia ha indicado lo siguiente:

“(...) 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

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto Sala de Consulta C.E. 2223 de 2015.

¹¹ Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

¹² Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.

en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo”¹³.

En efecto, en la práctica la parte general pierde vigencia con la expedición del PND de cada Gobierno, dada su relación fundamental con las prioridades, metas, objetivos, programas y proyectos que adelanta cada presidente de la República en su respectiva gestión cuatrienal, en concordancia con su agenda política y sus promesas de campaña que pasan a ser compromisos adquiridos frente a la ciudadanía.

Por otra parte, sobre el segundo componente del PND, esto es el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, es preciso señalar que, su vigencia está determinada en función de la ejecución de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos plurianuales que lo conforman, pues esta puede extenderse superando el cuatrienio del respectivo periodo de gobierno. Es así como la citada Ley Orgánica 152 de 1994 en su Artículo 7, al referirse a los presupuestos plurianuales, estableció que “(...) Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, **se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.**” (Negrilla fuera del texto en cita).

Así pues, el legislador estableció el concepto de presupuestos plurianuales a “largo plazo” y estipuló el mandato de procurar su culminación. Lo anterior, acata además uno de los principios generales de planeación como es el de “continuidad” consagrado en el Artículo 3 de la Ley Orgánica 152 de 1994 según el cual “(...) 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”.

Finalmente, respecto del tercer componente, esto es, las disposiciones instrumentales contenidas en el PND, se precisa que estas ostentan el carácter de leyes ordinarias y en consecuencia, deben seguir los criterios ya referidos sobre la aplicación de las leyes en el tiempo contenidas en el Artículo 3 de la Ley 153 de 1887.

3. Proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

3.1. Trámite legislativo y actores intervinientes

La elaboración de los planes de desarrollo depende en primera instancia, del inicio del periodo del presidente, a quién corresponde su formulación como máxima autoridad de planeación en el orden nacional. Así, en atención a lo dispuesto en el Artículo 342 de la C.P., los intervinientes, trámites y fechas que debe seguir la formulación del PND se encuentran establecidos en la Ley Orgánica 152 de 1994. Dicho marco puede esquematizarse del modo que sigue:

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C 524/03, M.P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 152 de 1994, concretamente su Artículo 8, el presidente de la República es el máximo orientador de la planeación nacional, y cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), encargado de aprobar el documento consolidado del proyecto del plan a ser presentado a consideración del Congreso, de conformidad con lo previsto en el Artículo 164 de la Ley 1753 de 2015¹⁴.

El DNP, que ejerce la secretaría del CONPES, desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el presidente y coordina el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación (art. 306 C.P.) y el Consejo Superior de la Judicatura.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, responsable de velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto, y en particular, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), organismo adscrito a dicha dependencia, que debe emitir concepto previo y favorable sobre las implicaciones fiscales del proyecto del PND; los demás ministerios y departamentos administrativos, que prestan apoyo administrativo, técnico y de información en su respectivo ámbito funcional al Presidente para la formulación del PND.

Adicionalmente, en el proceso de elaboración interviene el Consejo Superior de la Judicatura, el cual, por medio de su Sala Administrativa elabora y presenta al gobierno el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con el objeto de que sea incluido en el PND.

Por otra parte, la Constitución y la ley prevén dos instancias nacionales de planeación: (i) el Consejo Nacional de Planeación (CNP), que funciona como un foro para la discusión del Plan por parte de representantes de las entidades territoriales y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, y puede pronunciarse sobre el proyecto del plan, formulando las recomendaciones que considere convenientes, las cuales resultan no vinculantes para el CONPES, en virtud del carácter consultivo que le asigna la Constitución; y (ii) el Congreso de la República, que tiene la competencia de aprobar el PND mediante una ley ordinaria. Al máximo órgano de representación popular, de conformidad con el numeral 3 del Artículo 150 de la C.P., le corresponde “(...) *aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”.

Por su parte, respecto del trámite legislativo que debe adelantarse para la aprobación del PND, conviene señalar que, este se encuentra contemplado en el Artículo 341 Constitucional y en los Artículos 20 y siguientes de la Ley Orgánica 152 de 1994, así como en las disposiciones especiales previstas en la Ley 5 de 1992¹⁵. Sobre este aspecto se destaca lo siguiente:

- **Elaboración, Formulación Inicial, Coordinación de la formulación y Participación de las Entidades Territoriales:** El periodo presidencial inicia el 7 de agosto con la

¹⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”.

¹⁵ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

posesión del presidente, término desde el cual el Gobierno tiene 6 meses para someter a consideración del Congreso de la República el proyecto del PND. Desde el momento en el que el presidente es electo, cuenta con el apoyo de todas las dependencias, en especial, las autoridades de planeación para formular el proyecto de PND.

- **Presentación al CONPES:** El director del DNP presentará al CONPES el proyecto del Plan en forma integral o por componentes. El componente del Plan de Inversiones deberá contar con concepto previo del Confis, sobre las implicaciones fiscales del proyecto del Plan. El Conpes aprobará finalmente el proyecto del Plan consolidado en un CONPES ampliado con representación de entidades territoriales.
- **Concepto del Consejo Nacional de Planeación:** El proyecto consolidado del Plan será sometido por el presidente de la República al CNP para su consideración a más tardar el 15 de noviembre, para que éste emita concepto y formule sus recomendaciones antes del 10 de enero. Desde el 15 de noviembre paralelo a su consideración por parte del CNP, el presidente enviará al Congreso copia del proyecto.
- **Aprobación del Plan (Presentación del Proyecto definitivo y primer debate):** Emitido el concepto por parte del CNP, el Conpes efectuará las enmiendas que considere necesarias y posteriormente a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno lo presentará a consideración del Congreso antes del 7 de febrero para lo cual convocará a sesiones extraordinarias. El proyecto dará primer debate en las comisiones económicas de ambas cámaras en sesión conjunta en máximo 45 días (no prorrogables). Así pues, si el trámite se iniciara el 8 de febrero, el primer debate debe surtirse antes del 24 de marzo.
- **Aprobación del Plan (Segundo Debate y modificaciones):** Con base en el informe del primer debate, las plenarias de cada una de las Cámaras (Senado y Cámara de Representantes) analizarán y decidirán sobre el proyecto presentado en un término no superior a 45 días (no prorrogables). Así, por ejemplo, si el proyecto empieza su debate en plenarias el 24 de marzo, el segundo debate debe llevarse a cabo antes del 9 de mayo. Las modificaciones por parte del Gobierno nacional y del Congreso al proyecto del PND, procederán en cualquier tiempo; cuando las modificaciones sean al Plan de Inversiones por parte del Congreso de la República, éste requerirá autorización por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- **Aprobación del Plan por Decreto:** Si el Congreso no aprueba el Plan de Inversiones Públicas en el término de tres meses, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia a través de un Decreto con fuerza de Ley.

3.2. Consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo

De manera preliminar, se precisa que, el Ministerio del Interior es la entidad competente para resolver los asuntos relacionados con los procesos de consulta previa a los grupos étnicos afectados por las medidas legislativas, administrativas, de política, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que, con ocasión de las disposiciones constitucionales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante Ley 21 de 1993, así como con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se considera que, en la medida en que los programas, proyectos y presupuestos plurianuales que conforman el PND presenten una afectación directa, específica y particular en las pueblos indígenas y tribales, debe surtirse la consulta previa en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

Al respecto conviene señalar que, para la Corte Constitucional *“(...) el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual (...) la consulta contemplada en el Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley”*¹⁶. Así, se ha considerado que, solo la afectación directa, por oposición a una afectación general, activa la obligación del Gobierno de llevar a cabo el proceso de consulta previa.

En adición de lo anterior, se precisa que, para la Corte Constitucional, la afectación directa se presenta cuando la medida legislativa *“(...) altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario, le impone beneficios”*¹⁷, y que su determinación depende de un examen casuístico, esto es, *“(...) se debe esclarecer y determinar en cada caso concreto, cuáles son las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, de manera que en una situación concreta, se evalúe qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico”*¹⁸.

De manera particular, en relación con la ley del PND, la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-461 de 2008¹⁹ ha señalado que existe el deber de realizar consulta previa de los programas, proyectos y presupuestos individuales que afecten de manera directa y específica a las comunidades étnicas.

Para la Corte *“(...) ha de examinarse cada uno de los programas, proyectos y presupuestos plurianuales que lo conforman, para efectos de establecer si tal programa, proyecto o presupuesto plurianual tendrá una incidencia directa y específica sobre los grupos indígenas o las comunidades afrodescendientes del país, de conformidad con los criterios trazados en la sentencia C-030 de 2008 y reiterados en la presente providencia – es decir, si cada programa, proyecto o presupuesto plurianual individualmente considerado constituye una de las medidas “susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad*

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C 030/08, M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C 031/12, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C 461/08, M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos”²⁰.

Posteriormente la referida Corte, mediante Sentencia C-331 de 2012²¹ señaló que “[e]sta Corporación ha concluido que existe el deber de realizar una consulta previa a las comunidades étnicas respecto de cada uno de los proyectos individuales, que les afectarán de manera directa y específica y que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo, la cual debe adelantarse de manera integral y con pleno cumplimiento de los requisitos y exigencias constitucionales fijadas por la jurisprudencia constitucional”.

Así, el hecho de omitir la consulta previa de proyectos o programas que hacen parte del PND que puedan afectar a las comunidades étnicas del país constituye un vicio de constitucionalidad de ese específico apartado de la ley. En este sentido, se ha pronunciado la Corte, al manifestar que “(...) el hecho de que se incluyan proyectos o programas susceptibles de afectar de manera directa y específica a las comunidades étnicas del país, respecto de los cuales se ha omitido la consulta previa, “constituye un vicio a la luz de la doctrina constitucional”, vicio que impide la declaratoria de constitucionalidad de la ley y apareja distintos efectos asociados a su inconstitucionalidad²²”.

Con todo lo anterior, se considera que, debe consultarse previamente con los pueblos indígenas y tribales los programas, proyectos o presupuestos plurianuales a incluirse en el PND que particularmente considerados resulten susceptibles de afectarlos de manera directa, destacando en todo caso que, la determinación de la afectación directa o genérica debe establecerse a partir de un examen casuístico de cada medida o programa en particular.

4. Control de constitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo

De manera preliminar conviene señalar que, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley del PND es una ley cuyas características generales están referidas a la planeación y al presupuesto²³. El fundamento de esta afirmación deviene de los Artículos 339, 340 y siguientes de la C.P., donde se establece de manera general el contenido del PND, el proceso de elaboración y su naturaleza jurídica, la cual obedece a una ley ordinaria que tiene prelación sobre las demás leyes.

Por contener un estimativo de ingresos y otro correlativo de egresos o gastos para un periodo determinado, puede afirmarse que la ley del PND es primordialmente de naturaleza

²⁰ Ibid.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C 331/12, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

²² Ibid.

²³ Ver Sentencia C 305 de 2004, Corte Constitucional. “No obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un periodo plurianual, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”.

presupuestal, argumento que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional²⁴ y por la doctrina hacendística²⁵. Sin embargo, también se ha reconocido la posibilidad de que los planes de desarrollo incluyan normas jurídicas, de cuyo cumplimiento se deriva la consecución de los objetivos que se ha estimado deseable alcanzar. En efecto, tal como se expuso previamente *“(...) la jurisprudencia ha admitido que dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir leyes en sentido general, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia”*²⁶.

Así, teniendo en cuenta su naturaleza de ley ordinaria, la ley del PND es susceptible de control abstracto de constitucionalidad a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Esta acción, de conformidad con los Artículos 241 y 242 de la C.P.²⁷, otorga a todo ciudadano la facultad de acusar ante el máximo órgano de la jurisdicción constitucional leyes que, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, se estimen contrarias al ordenamiento superior.

Como resultado de esta acción, la eventual declaración de inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional, con efectos *erga omnes* y carácter obligatorio general, excluye del ordenamiento jurídico la disposición inconstitucional, de modo que no siga surtiendo efectos hacia futuro y que ni las autoridades estatales ni los particulares le den aplicación²⁸.

Sobre el particular conviene señalar que, a pesar de que existen varios pronunciamientos jurisprudenciales que han encontrado vicios de inconstitucionalidad en apartes parciales o artículos completos de los Planes de Desarrollo, el único antecedente en la historia reciente de Colombia de un PND declarado en su integralidad inconstitucional se produjo en la administración del ex presidente Andrés Pastrana, cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 508 de 1999, por medio de la cual se expidió el PND 1998 - 2002.

En aquella oportunidad se identificaron vicios en el trámite de aprobación de la ley, lo que llevó a la Corte Constitucional a la declaración de inexequibilidad de la totalidad de la Ley del PND 1998-2002. La decisión se fundamentó en lo previsto en el Artículo 189 de la Ley 5 de 1992 y en el principio de coherencia previsto en el literal m) del Artículo 3 de la Ley Orgánica 152 de 1994. Atendiendo a un criterio cuantitativo sobre la proporción de artículos que tendrían que ser retirados respecto de la totalidad del texto legal, y a un criterio cualitativo de orden material respecto al tema regulado específicamente por cada norma, se determinó que los artículos sobre los cuales existía un vicio de inconstitucionalidad resultaban fundamentales al sentido de la ley del plan.

²⁴ Ver, entre otras, la Sentencia 305 de 2004, Corte Constitucional.

²⁵ Restrepo, Juan C. Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, 9 Edición, 2012. Bogotá.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-376/08, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

²⁷ Según el Artículo 241 Constitucional *“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. (...)”*. Por su parte, el Artículo 242 regula lo referente a su funcionamiento.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-329/01 M.P.: Rodrigo Escobar Gil

GILBERTO ESTUPIÑÁN PARRA
OFICINA ASESORA JURÍDICA DNP

Elaboró: Jhon Faber Rivera Jerez

Fuentes: Los conceptos que se enlistan a continuación fueron unificados por la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación en el presente concepto unificado:

RADICADO DEL CONCEPTO	ASUNTO DEL CONCEPTO
20071300228311	Ley del Plan Nacional de Desarrollo.
20081330692811	Plan Nacional de Desarrollo 1990 - 1994 - César Gaviria Trujillo.
20091330410551	Entidades intervinientes en la elaboración del PND.
20091330844721	Vigencia del Plan Nacional de Desarrollo - Plan de Desarrollo - Vigencia 2002 - 2006, Artículo 37.
20091330549541	Vigencia de una Ley contentiva de un Plan Nacional de Desarrollo.
20143220483691	Plan de Gobierno / Planes de Desarrollo / Principios, trámite e intervinientes.
20143220675151	Vigencia de los Planes Nacionales de Desarrollo.
20153200184671	Vigencia PND 2010-2014.
20153200338131	Proceso de formulación y aprobación del PND.
20153200625851	Obligatoriedad de lineamientos del PND.
20173200097543	Obligatoriedad consulta previa PND.
20183200200891	Entidades del orden nacional en construcción del PND.
20183200017493	Financiación Consulta Previa PND.
20183200248551	Consecuencias jurídicas de la declaratoria de constitucionalidad del PND.
20183200182801	Normatividad del PND.
20183200272451	Consecuencias de la inconstitucionalidad de la ley del PND.
20193200094591	Contenido de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.
20193200163211	Alcance y obligatoriedad de los Planes Nacionales de Desarrollo.
20193200680301	Concepto que fija posición jurídica sobre la creación de nuevas categorías de propiedad intelectual.
20213200062273	Solicitud concepto jurídico - Obligatoriedad de cumplimiento de estrategias del PND COLEXRET.
20213201091951	Derecho de petición en el que se consulta cual es la vinculatoriedad de las bases del PND para su reglamentación.