Los consejos de planeación en colombia. Referentes teóricos para su estudio[1]

Planning advice in colombia.Theoretical framework for study

Lina-M López-Jiménez

Magíster en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Legislación Financiera de la Universidad de los Andes y Doctoranda en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Abogada de la Universidad La Gran Colombia Armenia. Coordinadora de la Maestría en Derecho Público de la misma universidad Correo electrónico: lopezjlinamaria@miugca.edu.co

Cómo citar: López-Jimenez L.M. (2015). Los consejos de planeación en Colombia. Referentes teóricos para su estudio. *Inciso* n°17: 19-32.

Recibido: 23/03/2015|Revisado: 07/04/2015|Aceptado: 10/12/2015

Resumen

El objetivo del presente escrito es identificar los referentes teóricos desde donde se han concebido los consejos de planeación en Colombia, a partir de la revisión de la ley, la jurisprudencia y la doctrina. A través de un ejercicio interpretativo de las diferentes fuentes consultadas y dentro de un contexto constitucional irradiado por los principios de la participación ciudadana y la planeación económica y social, e influenciado también, por el concepto de la planeación participativa; se concluye que los consejos de planeación han sido concebidos como expresión de la participación ciudadana, como instancia de planeación y como parte integrante del Sistema Nacional de Planeación; y sus miembros, algunos como servidores públicos y otros como particulares con funciones públicas, portadores de intereses públicos o intereses particulares de los sectores. Igualmente, se encuentra en el concepto de planeación participativa la vía para armonizar las diferentes posturas desde donde pueden ser concebidos los consejos de planeación.

Palabras clave: Desarrollo participativo, participación comunitaria y planificación

Abstract

The aim of writing this is to identify the theoretical framework from which are designed planning councils in Colombia, from the revision of the law, jurisprudence and doctrine. Through an interpretative exercise of the different sources consulted and within a constitutional context irradiated by the principles of public participation and economic and social planning, and also influenced by the concept of participatory planning; It concludes that the planning councils have been conceived as an expression of civic participation as a planning and as a member of the National Planning System split; and its members, some as public servants and other public functions as individuals with carriers of public interests or interests of the sectors. Similarly, in the concept of participatory planning track to harmonize the different positions from where they can be conceived planning councils.

Key words: Participatory development, community participation, planning

El presente artículo es producto de la investigación doctoral que actualmente (2015) adelanta su autora, y que lleva por título: "El diseño institucional de los consejos de planeación y la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo. Un estudio de caso de Armenia Q.", como docente investigadora de la Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia. Se debe advertir que algunas de las ideas abordadas acá han sido tocadas por la autora en algunas ponencias, como producto igualmente, de la misma investigación.

Introducción

El Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación[1] fueron creados en Colombia por la Constitución Política de 1991. La cual consagra, en su parte dogmática, que Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo; y en su parte orgánica, la planeación económica y social.

Lo anterior, nos permite afirmar que los consejos de planeación pueden ser mirados desde dos orillas[2] o referentes diferentes (en principio): desde la orilla de la participación ciudadana, principio democrático; y desde la orilla de la planeación, principal instrumento del Estado interventor. Lo cual, a la vez, ha podido generar algunas tensiones entre los diferentes actores que intervienen en la planeación y más concretamente, en el devenir de los consejos de planeación; entre democracia representativa y participativa; entre intereses generales y particulares; lo público y lo privado; lo técnico y lo democrático. Precisamente, por la manera como se han concebido los consejos de planeación, lo cual puede depender de la orilla en las cual nos ubiquemos.

Se tiene así, como algunos estudios[3] realizados en Colombia en torno a la participación ciudadana, han concluido en relación con los consejos de planeación, que estos han incidido poco en la toma de decisiones públicas, y específicamente, en los planes de desarrollo; que presentan baja representatividad de los sectores y desconexión de los miembros de los consejos respecto a los sectores que representan y frente a las personas que los integran; que se presenta bajo nivel de compromiso por parte de las autoridades de planeación frente a los consejos de planeación y de la ciudadanía en general; y poca operancia de los consejos de planeación; entre otras conclusiones. Lo que relacionan con posibles fallas en el diseño institucional de los consejos de planeación, que no han permitido el cumplimiento de los fines para los cuales se crearon y no guarda coherencia con la manera como está concebida la participación por la ley.

Lo dicho anteriormente, genera preguntas como ¿será que el hecho que los consejos de planeación se muevan en dos escenarios o referentes diferentes, ha incidido en que su diseño institucional acentúa las tensiones y no favorezca la consecución de sus fines?, ¿será que estos escenarios son contradictorios o por el contrario, se complementan? Es así como, se llega a la pregunta que acá nos orientará ¿cómo han sido concebidos los consejos de planeación en Colombia, a nivel legal, jurisprudencial y doctrinal?

Por consiguiente, a través del presente artículo se busca identificar los referentes teóricos desde donde han sido concebidos los consejos de planeación en Colombia. Para lo cual, se acudió a la revisión de diferentes fuentes a saber: en el ámbito legal, a la Constitución Política de Colombia de 1991 y la ley; así como, las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y exposición de motivos de las leyes objeto de estudio. Igualmente, se revisó jurisprudencia nacional, más específicamente, sentencias emanadas de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. También, se acudió a la doctrina en general, y más específicamente, a estudios de casos relacionados con la planeación participativa en Colombia.

A través de un ejercicio interpretativo de las diferentes fuentes consultadas y dentro de un contexto constitucional irradiado por los principios de la participación ciudadana y la planeación económica y social, e influenciado también, por el concepto de la planeación participativa; se concluyó que los consejos de planeación han sido concebidos como expresión de la participación ciudadana, como instancia de planeación y como parta integrante del Sistema Nacional de Planeación. Y en cuanto a sus miembros, se diferencian dos tipos, los que representan las entidades territoriales y los que representan los diferentes sectores sociales, y en consecuencia, tienen la calidad de servidores públicos los primeros y particulares los segundos, representando intereses generales o intereses particulares de los sectores, respectivamente. Igualmente, los principios constitucionales permiten llenar de contenido los

1. En lo sucesivo consejos de planeación.
2. Se acude a la comparación que Hernando Gutiérrez Prieto (2000) hace al referirse al Derecho Económico y al Análisis Económico del Derecho, como puentes teóricos que desde distintas orillas buscan construir relaciones interdisciplinarias entre Derecho y la Economía.
3 Lo anterior encuentra su respaldo en los siguientes estudios: Forero P., C., Hidalgo, C., Jiménez, G., Ortiz, M. y Pulido, S. 1997. Velásquez C., F. y González R., E. 2003. Villamarín Ramírez, R. 2004. Coronel Hernández, C. A. 2005. Velásquez, F. y González 2006. Julio, A. 2007. Giraldo y Mejía, 2012.

consejos de planeación y las diferentes posturas que en torno a ellos se presentan; lográndose una mayor armonía conceptual y comprensión desde el concepto de la planeación participativa.

De allí surge el principal aporte del presente análisis, pues en primer lugar, permite ofrecer claridad conceptual acerca de los consejos de planeación y del para qué fueron creados en Colombia; y en segundo lugar, nos brindará elementos para el posterior estudio de su diseño institucional frente a los fines de la participación ciudadana en la planeación económica y social, ya que da cuenta de uno de los objetivos planteados en la investigación de tipo jurídico doctrinal de donde emana[4].

Igualmente, es importante precisar que cuando se está preguntando acerca de la manera cómo fueron concebidos[5] los consejos de planeación, se está haciendo alusión a su concepto, su naturaleza jurídica, cómo están integrados, para qué se crearon, cuál es su carácter y cuáles son sus funciones. Así mismo, se ha entendido que la Constitución, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y sus Decretos reglamentarios constituyen el marco legal general de los consejos de planeación[6], que contiene su diseño institucional[7].

Finalmente, el artículo está dividido en dos partes. En la primera, se analizará el contexto constitucional dentro del cual nacieron los consejos de planeación en Colombia, con el fin de identificar los referentes teóricos que sustentan su nacimiento. Y en la segunda, se analizarán los consejos de planeación, básicamente buscando precisar cómo son entendidos los consejos de planeación y sus miembros.

Contexto constitucional

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se marca el origen de los consejos de planeación en Colombia, al establecer en su artículo 340 que "habrá un Consejo Nacional de Planeación" y "en las entidades territoriales habrá también consejos de planeación".

A la vez, la Constitución de 1991, es fruto de un proceso constituyente, impulsado por la participación ciudadana; la cual no sólo fue su motor sino la aspiración colectiva, tal como se desprende de los diferentes proyectos e intervenciones presentadas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente[8]. Surge pues la participación ciudadana como principio fundante del Estado social de derecho, que trajo consigo una redefinición en las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde se entiende que aquél está al servicio de esta; donde el Estado debe acercarse a la sociedad a través de la participación activa de sus ciudadanos, para ser eficaz en el cumplimiento de sus fines esenciales (Asamblea Nacional Constituyente – en lo sucesivo A.N.C., 1991, Gacetas Constitucionales 10, 53 y 93).

Con la ampliación del concepto de democracia, la participativa como complemento de la representativa, se buscaba la participación ciudadana en diferentes ámbitos de la vida, no sólo al momento de elegir y ser elegido, sino para el ejercicio y control del ejercicio del poder y en la toma de decisiones públicas, de manera directa o a través de representantes. Constituyendo la planeación económica y social uno de esos espacios, el más propicio según la constituyente, para recoger la opinión ciudadana (A. N. C., 1991, Gacetas 10, 52, 71, 81, entre otras).

4. Como ya se expresó, el presente artículo es producto del proyecto doctoral de su autora; cuyas conclusiones aportarán al estudio del diseño institucional de los consejos de planeación objeto de dicha investigación.

5. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, por concebir se entienden: comprender; "formar idea, hacer concepto de algo". www.rae.es

6.Es importante mencionar, que a nivel departamental y municipal, en cada caso concreto se deberán estudiar las ordenanzas o acuerdos pertinentes; pues en virtud del artículo 34 de la Ley 152 de 1994, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, definirán la composición de los consejos territoriales, según el caso. Es decir, que en el presente artículo se hace alusión a las normas del ámbito nacional.

7. Por diseño institucional se entiende la manera como la Constitución y las leyes definen las reglas del juego para que operen los consejos de planeación (Velásquez y González, 2006); de manera que se presente una "justa correspondencia" del objeto diseñado con su entorno" (Goodin, 2003, p. 56).

8. A manera de ejemplo, se mencionan las siguientes intervenciones consultadas en las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: María Teresa Garcés Lloreda, Gaceta Constitucional No 10. Guillermo Perry, Horario Serpa y Eduardo Verano; G. C. No 22. Álvaro Cala Hederich, G. C. No 23. Jaime Arias López, G. C. No 23. Antonio Galán Sarmiento, G. C. No 31. Alberto Zalamea Costa, G. C. No 36. Eduardo Espinosa Faciolince, G. C. No 44. Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. G. C. No 46. Alfredo Vásquez Carrizosa, G. C. No 47. Carlos Holmes Trujillo García, G. C. No 47. Álvaro Cala Hederich, G. C. No 48. Álvaro Echeverry Uruburu, G. C. No 48. Guillermo Perry Rubio, G. C. No 48 del 12. Orlando Fals Borda. G. C. No 48 del 12 de abril. Jaime Arias López, Darío Mejía Agudelo y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. G. C. No 52. Tal como ya lo había advertido la autora en otros documentos, como por ejemplo, en la ponencia presentada por la autora al III ECHTEC llevado a cabo en Goiânia – Goiás – Brasil en mayo de 2015; la ponencia lleva por título "Los consejos de planeación como expresión de la participación ciudadana en la planeación económica y social en Colombia".

Se tiene pues, que conforme a lo expresado, la Constitución de 1991 consagra la participación ciudadana como un valor, en su preámbulo. Así mismo, en su artículo 1º dice que Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo. En su artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado, "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica". Y en el artículo 3º, cuando dice que la soberanía puede ser ejercida por el pueblo, de manera directa o por medio de sus representantes.

Con todo lo anterior, se quiere significar que, de conformidad con el contexto constitucional colombiano, la participación ciudadana constituye un principio fundante del Estado social de derecho que irradia no sólo la parte orgánica de la Constitución, sino todo el ordenamiento jurídico[9]; se extiende a todo tipo de decisiones de naturaleza pública, por lo cual se observa a lo largo de la Constitución diversidad de mecanismos, procedimientos e instancias de participación ciudadana, dentro de los que se encuentran los consejos de planeación. Lo que ha llevado a la Corte Constitucional a decir que se trata de un principio universal y expansivo (sentencias C-089/94, C-180/94), de donde se desprenden derechos y obligaciones, debiéndose garantizar su efectividad, como lo manda el artículo 2º constitucional.

De lo dicho anteriormente, se puede deducir que el contexto constitucional colombiano está enmarcado dentro de la correlación entre Estado social de derecho y democracia; y que la participación ciudadana emerge como principio constitucional que busca no sólo profundizar la democracia (ampliando la participación de diferentes sectores de la sociedad en la discusión de temas de naturaleza pública), sino también, brindarle legitimidad y eficacia al accionar del Estado[10]. Sobre el particular, se llama la atención sobre los dos enfoques de la participación que presentan Velásquez y González (2003): como ejercicio democrático (político) y como metodología para el logro de objetivos; lo cual, guarda coherencia con los fines acabados de expresar.

Así mismo, al examinar el contexto constitucional dentro del cual fueron creados los consejos de planeación; se debe hablar acerca de la intervención del Estado en la economía, muy ligado igualmente, al concepto de Estado social de derecho (Corte Constitucional, C-713/98). La intervención quedó consagrada en el artículo 334 de la Constitución, el cual forma parte del Título XII Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, ubicado en la parte orgánica de la Constitución, la cual Alexei Julio incluye dentro de los principios que caracterizan la Constitución Económica de la Carta de 1991, junto con la planeación, que permite articular las políticas económicas, sociales y ambientales (2002).

Con la intervención del Estado en la economía se busca racionalizar la economía para conseguir el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes (artículos 334 y 366 C.P.). Y encuentra en la planeación económica y social el principal instrumento para alcanzarlo (A.N.C., 1991, Gaceta No 80). La planeación es un proceso que responde a una racionalidad: busca eficiencia en el manejo de los recursos; es un proceso complejo, pues se realiza en diferentes etapas e intervienen diferentes actores; aclarando que el Estado es quien toma la decisión (A.N.C., Gaceta No 113, 1991).

A lo largo de las diferentes intervenciones llevadas a cabo en la Asamblea Nacional Constituyente, se entendió que la planeación se constituía en el espacio más propicio de interacción entre el Estado y la sociedad civil (Gaceta 22, 23, 44, 48, 55, 113), lo cual guarda coherencia con los postulados del Estado social de derecho y el principio democrático ya comentado. Pero igualmente, el proceso de planeación se ve permeado por los principios constitucionales de la prioridad del gasto (Artículo 366 constitucional) y el de la participación ciudadana, a través de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Planeación, y el de la concertación entre las autoridades nacionales y territoriales (Corte Constitucional, sentencia C-557/00).

9. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, a manera de ejemplo, se citan las siguientes sentencias: T-439/92, C-089/94, T-540/ 92, C-537/93, C-191/96, C-180/94, C-150/15.

10. Basado en lo expresado en las siguientes fuentes: Asamblea Nacional Constituyente, además, de las Gacetas ya mencionadas, se tienen en cuenta las siguientes: Carlos Lemos Simmons, Carlos Ossa Escobar, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Antonio Yepes Parra, Rodrigo Lloreda Caicedo y Oscar Hoyos Naranjo. Gaceta Constitucional No 53. Jaime Arias López, Gaceta No 93. Fernando Carrillo Flórez, Gaceta No 107 del 24 de junio de 1991, p. 8. Corte Constitucional, sentencias: T-439/92, C-537/93, C-191/96. Es importante citar también a Cunill 1991; Velásquez et al., 2003; Lizarazo, 2007; Hernández, 2010; Giraldo et al., 2012. Londoño (2012).

De otra parte, la planificación económica y social es vista también como una función que está descrita y regulada en la Constitución y que involucra la participación del gobierno, el Congreso, diversas instancias administrativas nacionales y territoriales, a la Rama Judicial y también permite la participación de la comunidad (Corte Constitucional: Sentencias C-557/00, C-1065/01, C-305/04, C-077/12).

En resumen, la planeación económica y social es un instrumento de intervención del Estado en la economía, la piedra angular de la función pública (Corte Constitucional, C-557/00, C-1065/01); a través de la cual se busca lograr el bienestar general y mejorar la calidad de vida, de manera eficiente, a través de un proceso complejo. El modelo de planeación económica y social adoptado por la Constitución de 1991, nos dice que es una planeación programática, integral y participativa (C-524/03); que debe hacerse de manera democrática concertada, de abajo hacia, de lo local a lo nacional; con criterios de eficiencia y efectividad; y con la participación de los diferentes sectores de la sociedad.

Lo participativo se evidencia en la creación de los consejos de planeación, donde tienen asiento representantes de los diferentes sectores de la sociedad, así como de las entidades territoriales; con carácter consultivo y para servir de foro de discusión del proyecto de plan. Aunque, de acuerdo con la Corte Constitucional, el carácter de participativo de la planeación, puede venir del hecho que la ley del plan es el resultado de un proceso interinstitucional y participativo, de concertación entre el gobierno y el Congreso, diferentes autoridades, comunidad a través del consejo de planeación (Sentencia 305/04).

En este punto se introduce el concepto de planeación participativa, el cual ha sido empleado desde el mismo seno de la A. N. C. hasta por diferentes doctrinantes[11]. Para empezar, en la A.N.C. se incorporó este concepto ligado con la creación de los consejos de planeación y para significar que la planeación se debe hacer con la activa intervención tanto de los entes territoriales como de las organizaciones sociales (Gacetas Constitucionales No 48, 55 y 85, 1991). Así mismo, otros autores, como Velásquez (1995), se refiere a la planeación participativa como un elemento fundamental de la gestión pública, para alcanzar los fines esenciales del Estado social de derecho; es un mecanismo que tiene una doble dimensión: para racionalizar la acción del gobierno y permite construir una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil; donde entran en juego su esencia democrática y donde el diálogo y la concertación son esenciales para buscar el desarrollo y bienestar colectivo (Velásquez 1995 En: Velásquez et al., 2003). Igualmente, es un proceso político, donde se debe equilibrar el interés particular con el general; complejo, porque requiere una mirada holística del territorio; y es un escenario para compartir disensos y construir consensos (Velásquez et al., 2003). Por su parte, en el Área Metropolitana del Centro Occidente colombiano, la entienden como un instrumento fundamental para transformar la realidad social y crear espacios democráticos, pues es un medio para acercarse a los problemas y construir soluciones desde abajo (Velásquez et al., 2003, refiriéndose al estudio de caso del Área Metropolitana del Centro Occidente colombiano, conformada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia, 2002). Y en la Zona Centro Medellín: "La planeación participativa está concebida como un proceso ascendente, e incorpora supuestos básicos como la concertación y la participación entre las organizaciones comunitarias, los ciudadanos, el sector gubernamental y el sector privado…" (Velásquez et al., 2003, p. 417). Por su parte, Zamudio y Fuentes se refiere a la planeación participativa como un proceso político, al cual confluyen diferentes actores son intereses igualmente diversos, que buscan identificar problemas y potenciar esfuerzos, para mejorar las condiciones de vida, la convivencia y la gestión pública (2007).

De lo dicho hasta ahora, el contexto constitucional dentro del cual fueron creados los consejos de planeación, nos dice que la participación ciudadana es un principio fundante del Estado social de derecho colombiano. Así mismo, la planeación económica y social, como instrumento de intervención en la economía, está dirigida a lograr el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; es decir, es un instrumento para alcanzar los fines esenciales del Estado. Lo que se puede deducir que la

11. A título de ejemplo, se mencionan las siguientes fuentes: Asamblea Nacional Constituyente, Gacetas 48, 55 y 85, 1991; Velásquez et al., 2003; Villamarín, 2004; Zamudio y Fuentes, 2007; Giraldo et al., 2012; Londoño, 2012.

planeación no sólo es un instrumento de intervención estatal, sino, que al imprimírsele el carácter de participativo, incorpora el elemento democrático y a la vez el elemento de gobernabilidad (eficacia y legitimidad). Con esto en mente, se crearon los consejos de planeación, como expresión de la participación ciudadana en la planeación y con el fin de ayudar a alcanzar los fines del Estado, tomando parte dentro del proceso de planeación como órgano consultivo y sirviendo de foro de deliberación del proyecto de plan.

Consejos de planeación

Se tiene entonces, que la Constitución crea los consejos de planeación en el artículo 340, artículo que se encuentra ubicado en el capítulo II sobre los planes de desarrollo; el cual a la vez, está dentro del título XII que regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública. Es decir, se hallan en la parte orgánica de la Constitución, que como quedó dicho, está irradiada por la dogmática. Pero a la vez, las disposiciones contenidas en este título, pertenecen a la Constitución Económica; respecto de lo cual la Corte Constitucional ha dicho que los principios constitucionales relacionados con la economía tienen carácter vinculante para las autoridades públicas y para los particulares; acorde con la cláusula del Estado social de derecho (sentencia C-713/98).

Así mismo, se debe mencionar que con base en el artículo 342 de la Constitución, se expidió la Ley Orgánica del plan de desarrollo, la cual tiene como propósito "establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo", al igual que regular los demás aspectos contemplados por el artículo 342 constitucional y por las normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación (artículo 1º); igualmente, esta Ley se aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden (artículo 2º). Igualmente, los consejos de planeación están integrados por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; sus miembros los designa el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el caso (Artículo 40 C.P. y Ley 152 de 1994).

Dicho lo anterior, a continuación nos referiremos a qué se entiende por los consejos de planeación, su naturaleza jurídica y la de sus miembros, cómo se integran los consejos, cuál es su carácter y sus funciones. Veamos.

Consejos de planeación

Para empezar, y de acuerdo con el contexto constitucional dentro del cual nacen los consejos de planeación, éstos fueron creados como expresión de la participación ciudadana en la planeación, como dice el Departamento Nacional Planeación – D.N.P- "la máxima instancia de participación ciudadana que interviene en el proceso de planificación" (2007, p. 7); por lo tanto, están encaminados al cumplimiento de los fines de la participación ciudadana: profundizar la democracia y fortalecer la gobernabilidad.

En cuanto a qué se entiende por los consejos de planeación, ni la Constitución ni la ley los definen, pero si aportan elementos para su comprensión. En primera instancia, de acuerdo con el inciso final del artículo 340 constitucional, el "Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación constituyen el sistema nacional de planeación". Cuando se hace alusión a sistema, se parte de la organización territorial, de la articulación entre lo nacional y territorial (A.N.C., Gacetas Constitucionales No 44, 55, 85 y Velásquez et al., 2003); se refiere a "un conjunto de componentes (entidades) cuya interacción engendra nuevos elementos con nuevas cualidades que no se poseían como partes separadas" (Senado, Informe- ponencia para primer debate proyecto de Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Gaceta del Congreso No 480 de 1993, p. 2), dichas entidades son las entidades territoriales.

Este Sistema de planeación se diferencia del anterior, pues apunta a un sistema abierto y transparente, donde intervienen los ciudadanos y representantes de los sectores en que la sociedad se divide; la participación de las entidades territoriales es mayor; y busca que la planeación tenga aplicación real (Corte Constitucional: C-478/92 y C-524/03). A través del sistema se busca articulación de lo nacional con lo territorial, es una nueva concepción de la planeación que se basa en la interacción entre el Estado y los agentes económicos y sociales (Velásquez el at.,

2003). Sistema nacional de planeación que cumple una función nacional con un ideal común, que debe operar democrática y armoniosamente, teniendo en cuenta las necesidades de los entes territoriales (Corte Constitucional, C-337/93 y C-094/96). Sin embargo, el concepto de Sistema Nacional de Planeación no fue desarrollado por la Ley 152 de 1995, según lo expresa Ernesto Plata (En: Velásquez et al. 2003). Igualmente, se trae a colación lo expuesto por Villamarín (2004), quien dice que el Sistema Nacional de Planeación, juega un papel de impulsor de la planeación participativa, y de articulador de los consejos de planeación (el Nacional y los territoriales). Es dentro de este concepto de Sistema Nacional de Planeación, que se puede entonces comprender lo establecido en el inciso 2º del artículo 339, que dice que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán su plan de desarrollo "de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional".

Así mismo, de conformidad con la Ley 152 de 1994, el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, son instancias de planeación; junto con el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas (artículos 8º y 33). Diferentes de las autoridades de planeación[12]. De acuerdo con lo expresado en la ponencia para primer debate de la Ley 152 de 1994, la diferencia entre instancias y autoridades, depende de las competencias que tengan en el proceso planificador: Las autoridades son "aquellas que tienen injerencia directa en la ejecución" y las instancias aquellas, que "sin ser autoridades, intervienen en la aprobación y seguimiento del plan en el nivel territorial respectivo" (Gaceta del Congreso No 480, 1993, p. 5). Ha dicho la Corte Constitucional, que las autoridades son las encargadas de diseñar e instrumentalizar las propuestas incluidas en su propuesta de plan de gobierno, cuando fueron elegidos, es el sujeto planificador, técnico; mientras que a las instancias, les corresponde conocer y analizar el proyecto, en cuya elaboración no han participado, pueden hacer sugerencias pero sin afectar "la racionalidad y consistencia del plan" (C- 538/95). Y dice el constituyente Cala, que las instancias deben encausar la opinión del municipio al departamento y de éste a la nación (Gaceta Constitucional No 23, 1991); lo cual sitúa a los consejos de planeación, más ligados al concepto de Sistema Nacional de Planeación ya comentado; y los lleva más hacia la orilla de la planeación como mecanismo de intervención económica. Así mismo, Villamarín (2004) dice que los consejos de planeación no son ONG, ni órgano de la sociedad civil, sino una instancia; lo que significa que "es un espacio de encuentro de los diferentes sectores y grupos poblacionales a través del cual se expresa la sociedad civil" (p. 43), con una visión global e integral; y en su sentir, son más para legitimar que para profundizar la democracia.

De otra parte, de acuerdo con la clasificación que hacen Velásquez et al. (2003)[13], los consejos de planeación constituyen un espacio de participación global, pues "su referente es el municipio o la ciudad en su conjunto" (p. 97), no un sector; su conformación es obligatoria para las autoridades públicas, no potestativa. Y son de representatividad social, pues actúan como representantes de sectores específicos (sociales, territoriales, etc.); y de representación colectiva (grupos), no de individuos. Este punto es muy importante, pues precisamente uno de los aspectos que diferencian la democracia representativa de la democracia participativa, es la naturaleza del encargo que se hace al representante (Bobbio, 1985 y Velásquez et al. 2003), como lo veremos al referirnos a los miembros de los consejos.

Se concibe pues la participación en la planeación, y en particular, los consejos de planeación, como espacios que buscan fomentar el diálogo y la concertación entre el Estado y la sociedad civil, para garantizar el carácter público de las decisiones en torno a los planes de desarrollo (Giraldo et al., 2012). Igualmente, se debe

12. Las autoridades de planeación son el Presidente de la República, DNP, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, demás ministerios y departamentos administrativos, según su ámbito funcional; los gobernadores, alcaldes, consejo de gobierno, secretarías u oficinas de planeación y demás secretarías, departamentos administrativos y oficinas, según sus funciones (artículos 8º y 33 Ley 152 de 1994).

13. Esta clasificación la hacen los autores citados a partir de información recolectada en estudio que se centró en 6 instancias formales de participación, creadas por la Constitución y las leyes: las juntas administradoras locales, las veedurías ciudadanas, las instancias de los sectores de educación y salud, los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales de planeación. Se centraron en 4 aspectos: Las condiciones externas de la participación ciudadana; los sujetos de la participación; las motivaciones de los agentes participativos y los resultados de la participación. Y en 5 municipios: Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia) (Velásquez et al., 2003).

tener presente que los consejos de planeación juegan un papel dentro del proceso de planeación, no sólo en la fase de discusión del plan, sino que se extiende frente a las modificaciones del plan (C-524/03); lo cual, unido al hecho que la planeación es además, una función pública; nos lleva a la conclusión que los consejos de planeación cumplen funciones públicas, eminentemente consultivas, como dice el Consejo de Estado (Sentencia del 13 de febrero de 2014).

A propósito de lo anterior, las funciones que cumplen los consejos de planeación son, de acuerdo con el artículo 340 de la Constitución, servir de foro para la discusión de los planes de desarrollo, más las establecidas en la Ley 152 de 1994, en su artículo 12 para el Consejo Nacional de Planeación y en el artículo 34 para los consejos territoriales de planeación; las cuales se pueden sintetizar así: analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo, absolver consultas que el gobierno formule sobre el plan, organizar y coordinar amplia discusión sobre el proyecto de plan, conceptuar sobre el proyecto de plan.

Así mismo, los consejos de planeación tienen carácter consultivo (artículo 340 y Ley 152 de 1994, artículos 12 y 35), lo cual no se agota en la fase de discusión del plan, como ya se expresó (Corte Constitucional, C-524/03). En la exposición de motivos de la Ley 152 de 1994, en relación con las funciones del Consejo Nacional de Planeación, precisan 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", según lo dispone el artículo 341 de la Constitución (Exposición de motivos Ley 152 de 1994, Gaceta del Congreso No 361 de 1993, p. 6). Si se tiene en cuenta su carácter consultivo y funciones, se puede decir que los consejos de planeación son poco participativos, según la Corte Constitucional (C-150/15), por dos razones: por no tener la posibilidad de imponer sus decisiones y por la participación activa que las autoridades de planeación tienen en las diferentes fases del proceso de planeación, y más concretamente, frente a los consejos de planeación (pues los integran, pueden o no acoger su opinión sobre el plan, brindan apoyo administrativo y logístico). Es así como, en cuanto al carácter consultivo de los consejos de planeación, ha sido considerado un nivel bajo de participación, por la poca incidencia que le permite tener a la población; apunta más a legitimar medidas tomadas por el gobernante; así mismo, se encontró que no se da en condiciones de igualdad y su incidencia es baja, lo cual no es incentivo muy alto como para interesarlos en los asuntos públicos. (Giraldo et al., 2012).

Si bien, el concepto que los consejos emiten sobre el proyecto de plan de desarrollo no es vinculante para el gobierno, lo cierto es que si deben consultarlos, hasta el punto que no hacerlo puede afectar la validez de la ley del plan (Corte Constitucional: C-015/96, C-524/03 y Consejo de Estado, sentencia del 7 de abril de 2014).

En relación con su carácter consultivo y sus funciones, es importante mencionar que estos dos temas han sido reiterados, en otras disposiciones, como es el caso de la Ley 388 de 1997, la que en su artículo 24 numeral 3º establece que los consejos territoriales de planeación, deben rendir concepto y formular recomendaciones sobre el proyecto del plan de ordenamiento territorial. Así mismo, mediante Decreto 028 de 2008, relacionado con el monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del sistema general de participaciones; los consejos territoriales de planeación deben hacer seguimiento, emitir concepto y hacer recomendaciones respecto a las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios que la administración municipal y departamental presenten (artículo 17 ubicado en el capítulo VI sobre control social). Y el Decreto 4923 de 2011, por el cual se garantiza la operancia del sistema general de regalías; dispone en su artículo 57, que los consejos territoriales de planeación pueden hacer parte de comités consultivos que se formen en esta materia, haciendo hincapié que su concepto no es vinculante.

De acuerdo con lo expresado, se tiene que los consejos de planeación, fueron concebidos como expresión de la participación ciudadana en la planeación económica y social. Son cuerpos participativos, colegiados y consultivos (Consejo de Estado, del 13 de febrero de 2014); son instancias de planeación y conforman el Sistema Nacional de Planeación; tienen carácter consultivo; tienen autonomía funcional, carecen de personería jurídica y autonomía presupuestal,

correspondiendo al D.N.P. y los organismos de planeación a nivel territorial brindarles todo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento (artículos 12, 35 y 49 Ley 152 de 1994, Corte Constitucional C-524/03 y Consejo de Estado, sentencia del 13 de febrero de 2014). Y realizan funciones públicas, más concretamente, funciones públicas consultivas (DNP en: Consejo de Estado, 13 de febrero de 2014, Corte Constitucional, C-150/15).

Miembros de los consejos de planeación

Como ya se dijo, los consejos de planeación se integran por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Por su parte, de la lectura del artículo 9º de la Ley 152 de 1994, se puede deducir que el Consejo Nacional de Planeación estará conformado por 32 miembros, de los cuales, 15 son representantes de las entidades territoriales y 17 de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios, culturales, indígenas, minorías étnicas y mujeres. En cuanto a la composición de los consejos territoriales de planeación, será definida por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales (artículo34).

Los integrantes de los consejos de planeación serán designados por el Presidente, gobernadores o alcaldes, respectivamente; de ternas que presenten las autoridades y organizaciones de las entidades y sectores correspondientes[14]. Además, establece tanto el artículo 340 constitucional, como el artículo 10 de la Ley 152 de 1994, como criterio para su designación, "estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate"; así como, que su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente según la ley[15]. Igualmente, con el fin de ampliar la participación de la sociedad civil, "las organizaciones deben desarrollar procesos de concertación al interior de cada sector y subsector", lo que será tenido en cuenta por el gobierno al momento de la designación de los miembros de los consejos, la cual se hará a título personal y no podrá ser delegada (parágrafo 2º del artículo 5º y artículo 8º del Decreto 2284 de 1994 y numerarles 5º y 7º del artículo 3 del Decreto 2250 de 2002).

De acuerdo con lo anterior, se puede colegir que los consejos de planeación están conformados por dos tipos de miembros: los que representan a las entidades territoriales y los que representan a los diferentes sectores ya mencionados. Y este aspecto es importante tenerlo presente al momento de determinar la naturaleza de los miembros de los consejos de planeación; pero para ello, se analizará primero el concepto "representante" y qué intereses representan.

Cuando se habla de representación, Bobbio llama la atención acerca de dos temas: cómo los representa (como delegado o fiduciario) y qué cosa representa (intereses particulares o generales). En cuanto al delegado, actúa como portavoz, su mandato es extremadamente limitado y revocable; representa intereses particulares, de cierta rama en particular. Mientras que el fiduciario actúa con libertad, pues puede interpretar a su discreción los intereses de quienes representa, su mandato no es revocable; y representa sus intereses generales del representado, como ciudadano, y no necesariamente pertenece a la misma profesión (1984).

En el caso que nos ocupa, como la norma exige que la vinculación con las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector que se trate, se puede inferir que los miembros de los consejos de planeación representan intereses particulares del sector que los postuló. O sea, que siguiendo a Bobbio, deberían representar como delegados, de manera limitada, revocable, determinado por las instrucciones de la base (1984); pues se ha entendido que los miembros de los consejos deben tener una relación intensa con el sector que representan y con los gobiernos (Velásquez et al., 2003, Villamarín, 2004, Giraldo et al., 2012), y también, cuando en la A.N.C. se habló acerca de la participación ciudadana y la planeación, fue reiterativa la alusión a la

14. La Ley 152 de 1994, en sus artículos del 9º al 11 regula la manera como se hará la designación de los miembros del Consejo Nacional de Planeación. Así mismo, se debe tener presente lo dispuesto en el Decreto 2284 de 1994, que reglamenta parcialmente los artículos 9 y 11; y el Decreto 2250 de 2002, por el cual se reglamenta el artículo 9º. Incorporados en el Decreto 1082 de 2015.

15. El artículo 340 constitucional y el artículo 10 de la Ley 152 de 1994 se refiere a los miembros del Consejo Nacional de Planeación; pero igualmente se aplica para los consejos territoriales de planeación, D.N.P., 2007.

participación de los diferentes sectores de la sociedad, como representantes de la iniciativa particular en diferentes áreas (Gacetas No 10, 23, 44, 48, 55, 85, 104, 113). Además, no se debe perder de vista el ámbito constitucional marcado por los postulados de la democracia participativa, dentro de la cual el ciudadano está eligiendo un representante suyo, pero no está renunciando a intervenir directamente en las decisiones públicas (constituyente Álvaro Echeverry Uruburu, 1991, Gaceta Constitucional No 48).

Sin embargo, según el estudio hecho por Velásquez et al. (2003), la participación ciudadana en Colombia acoge más las características de la democracia representativa que participativa, pues los representantes son más fiduciarios que delegados; es decir, son elegidos para que tomen las mejores decisiones en su nombre, por lo tanto, sus representados no deben ser consultados para tomarlas (Bobbio). Lo cual no concuerda con el concepto de democracia participativa, que responde a una lógica diferente, en la cual los representantes deben mantener un contacto permanente con el sector que representan y en la cual los representados juegan un papel más activo en los asuntos públicos (Velásquez et al. 2003).

De acuerdo con lo dicho, para definir qué intereses representan los miembros de los consejos de planeación y ubicándonos desde la óptica de la planeación participativa, estos tienen un doble compromiso: los intereses sociales particulares y los de la ciudad o territorio, de manera global (Velásquez et al., 2003). Situación que se comprende, dentro del contexto del Estado social de derecho, irradiado por el principio de la participación ciudadana. Además, porque hay que recordar, como se dijo anteriormente, que los consejos de planeación tienen dos tipos de representantes: los que representan los sectores de la sociedad, que es a los que nos hemos referido hasta ahora en los anteriores párrafos; y los representantes de las entidades territoriales, que actúan bajo la óptica de la democracia representativa, por lo tanto, son fiduciarios que representan intereses generales de la sociedad. Representantes de los intereses de los sectores y representantes de los intereses generales reunidos en una instancia participativa, actuando de manera armónica (Cunill, 1991).

Mencionado lo anterior, digamos entonces, en cuanto la naturaleza de los miembros de los consejos de planeación; que los representantes de los sectores mencionados, son particulares que ejercen funciones consultivas o como dice el D.N.P, “son particulares que cumplen con una función pública de carácter consultivo derivada del principio de la democracia participativa” (2007, p. 34); que no adquieren el carácter de servidores públicos, por el hecho de ser miembros del consejo de planeación (Corte Constitucional, C-015/96). Respecto de los cuales, el Consejo de Estado ha precisado que resultaría exagerado exigirles prestar juramento y tomar posesión para entrar a desempeñar los deberes y funciones que le incumben (13 de febrero de 2014). Caso diferente es el de los representantes de las entidades territoriales, que claramente son servidores públicos.

Según lo expresado, tenemos dos clases de miembros de los consejos de planeación: los que representan las entidades territoriales y los que representan los sectores económicos. Los primeros son servidores públicos y los segundos particulares. Razón por la cual, representan intereses también diferentes, los primeros intereses generales y los segundos intereses particulares del sector que representan. Sin embargo, no se puede perder de vista el contexto constitucional dentro del cual nacieron y operan los consejos de planeación; contexto irradiado por los postulados del Estado social de derecho y por el principio de la participación ciudadana.

Conclusiones

Los consejos de planeación han sido concebidos como la máxima expresión de la participación ciudadana en la planeación, como instancias de planeación y como integrantes del Sistema Nacional de Planeación; y sus miembros, los que representan a las entidades territoriales, como voceros de intereses generales; y los que representan a los diferentes sectores de la sociedad, como voceros de los intereses particulares de dichos sectores. Todo lo anterior, a la luz de un contexto constitucional irradiado por el principio de la participación ciudadana y los postulados de la planeación económica social, que pueden ser reunidos y comprendidos dentro del concepto de planeación participativa, que llena de sentido la manera como estos han sido concebidos.

Lo anterior hace que los consejos de planeación tengan una naturaleza especial, al encerrar en un mismo cuerpo los postulados de la participación ciudadana y de la planeación económica y social; intereses de naturaleza pública y de naturaleza particular de los sectores; complemento de la democracia representativa con la participativa. Igualmente, tomando parte activa dentro de un proceso complejo como es la planeación, que se realiza a través de diferentes etapas y en donde intervienen diferentes actores y diferentes intereses; pero que se torna a la vez, en el instrumento para la realización de los fines del Estado social de derecho, dentro de los que están la participación ciudadana y el desarrollo (crecimiento económico, mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, de manera sostenible).

El hecho que el consejo de planeación sea concebido de diferentes maneras; que albergue diferentes tipos de representantes, con intereses igualmente diferentes, y que esté influenciado por dicho contexto constitucional, nos lleva a preguntarnos acerca de la naturaleza de sus actuaciones y de los actos que se forman en desarrollo de su función consultiva participativa. Cómo se manifiesta y concreta jurídicamente hablando, la participación ciudadana y la planeación participativa a través del devenir de los consejos de planeación. Igualmente, de qué manera puede llegar a aportar lo anterior a la evaluación y rediseño institucional de los consejos de planeación en Colombia, donde se logre la armonización de los diferentes postulados que marcaron su creación. Quedan pues, así planteados algunos interrogantes encaminados a avanzar en la discusión acerca de los consejos de planeación y su diseño institucional.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente, Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución No 13, Ampliación de la democracia, María Teresa Garcés Lloreda, Gaceta Constitucional No 10 del 20 febrero de 1991, p. 14

-----Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 60, Planeación económica y social y presupuesto; autores: Guillermo Perry, Horario Serpa y Eduardo Verano; Gaceta Constitucional No 22 del 18 de marzo de 1991, p. 56.

-----Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 71, Título: Proyecto de acto reformatorio; autor: Álvaro Cala Hederich; Gaceta Constitucional No 23 del 19 de marzo de 1991, p. 45.

-----Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 73, Democracia participativa; autor: Jaime Arias López; Gaceta Constitucional No 23 del 19 de marzo de 1991, p. 49.

-----Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 126, Autor: Antonio Galán Sarmiento, Gaceta Constitucional No 31 del 1º de abril de 1991, p. 20.

-----Ponencia Preámbulo y principios, Alberto Zalamea Costa, Gaceta Constitucional No 36 del 4 de abril de 1991, p. 27.

-----Informe - Ponencia La planeación y las entidades territoriales. Autor: Eduardo Espinosa Faciolince, Gaceta Constitucional No 44 del 12 de abril de 1991, p. 2.

-----Informe de Ponencia: Régimen económico, libertad de empresa, competencia económica, monopolios e intervención del Estado. Ponentes: Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional No 46 del 15 de abril de 1991, p. 7.

-----Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 18 de febrero de 1991, punto 4. Exposición general: b) Exposición del Constituyente Alfredo Vásquez Carrizosa, “La nueva Constitución tiene que ser para una nación pluralista”. Gaceta Constitucional No 47 del 15 de abril de 1991, p. 3.

-----Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 18 de febrero de 1991, punto 4. Exposición general: e) Exposición del Constituyente Carlos Holmes Trujillo García, “Hacia un Estado de participación social”. Gaceta Constitucional No 47 del 15 de abril de 1991, p. 10.

-----Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 15 de febrero de 1991, punto 3. Exposición general: b) Exposición de Álvaro Cala Hederich, "Una propuesta de planeación con democracia participativa". Gaceta Constitucional No 48 del 12 de abril de 1991, p. 3.

-----Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 15 de febrero de 1991, punto 3. Exposición general: d) Exposición de Álvaro Echeverry Uruburu, "La convivencia democrática como objetivo central de la Reforma a la Constitución". Gaceta Constitucional No 48 del 12 de abril de 1991, p. 5.

----- Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 15 de febrero de 1991, punto 3. Exposición general: e) Exposición de Guillermo Perry Rubio, "El gran compromiso". Gaceta Constitucional No 48 del 12 de abril de 1991, p. 11.

----- Relatoría acta de sesión plenaria del lunes 15 de febrero de 1991, punto 3. Exposición general: g) Exposición de Orlando Fals Borda, "La nueva Constitución de Colombia tendría principios neofederales, descentralizantes y autonomistas". Gaceta Constitucional No 48 del 12 de abril de 1991, p. 13.

-----Informe - Ponencia: Mecanismos de participación democrática, Constituyentes: Jaime Arias López, Darío Mejía Agudelo y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Gaceta Constitucional No 52 del 17 de abril de 1991, p. 7.

----- Informe - Ponencia Régimen económico y finalidad social del Estado. Constituyentes: Carlos Lemos Simmons, Carlos Ossa Escobar, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Antonio Yepes Parra, Rodrigo Lloreda Caicedo y Oscar Hoyos Naranjo. Gaceta Constitucional No 53 del 18 de abril de 1991, p.2-6

-----Ponencia para primer debate en plenaria Fines del Estado, constituyente Jaime Arias López, Gaceta No 93 del 8 de junio de 1991, p. 12.

-----Informe - Ponencia Planeación. Informe de los Constituyentes: Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas Niño y Álvaro Cala Hederich, Gaceta Constitucional No 55 del 19 de abril de 1991, p. 2.

-----Instituciones de la Democracia Participativa. Objetivos de la participación. Constituyente: Fernando Carrillo Flórez, Gaceta No 107 del 24 de junio de 1991, p. 8.

Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Traducción de José F. Fernández-Santillán, 3ª edición, 2001, México. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición en italiano 1984, 1ª edición en español 1986. Título original Il futuro della democracia.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Informe – Ponencia para primer debate, Proyecto de Ley 108 de 1993, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Senadores: Juan Manuel López Cabrales, Aurelio Iragorri Hormaza y Anibal Palacios. Representantes: César Vergara, Coordinador. Alfonso Mathos, Armando Estrada, Néstor García y José Jaime Nicholls. Gaceta del Congreso No 480 del 27 de diciembre de 1993.

-------- (1993) *Exposición de motivos Proyecto de Ley 108 de 1993, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Proyecto presentado por Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda y Crédito Público. Gaceta del Congreso No 361 del 19 de octubre de 1993.

-------- Ley 152 de 1994 (julio 15), por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

-------- Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

Presidente de la República de Colombia. Decreto 2284 de 1994, reglamenta parcialmente los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994.

-------- Decreto 2250 de 2002, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9 de la Ley 152 de 1994.

-------- Decreto 028 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

-------- Decreto 4923 de 2011, por el cual se garantiza la operación del Sistema general de regalías.

-------- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Corte Constitucional de Colombia, sentencias:

-------- T-439/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

-------- T-540/ 92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

-------- C-478/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

-------- C-537/93. M.P. Hernando Herrera Vergara.

-------- C-089/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

-------- C-180/94. M.P. Hernando Herrera Vergara.

-------- C- 538/95. M.P. Fabio Morón Díaz.

-------- C-094/96. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

-------- C-015/96. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

-------- C-191/96. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

-------- C-713/98. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

-------- C-557/00. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

-------- C-1065/01. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

-------- C-524/03. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

-------- C-305/04. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

-------- C-077/12. M.P. Mauricio González Cuervo.

-------- C-150/15. M.P. Mauricio González Cuervo.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencias:

-------- Rad. 85001-23-31-000-2012-0006-01 (81001-23-31-000-2012-00062-01), 13 de febrero de 2014. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

-------- Rad. 11001-03-24-000-2013-00055-00, del 7 de abril de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Constitución Política de Colombia.

Coronel Hernández, C. A. (2005). *La participación ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano.* Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo CLAD.

Departamento Nacional de Planeación – D.N.P. (2007). *El papel de los consejos territoriales de planeación CTP.* Bogotá: DNP. USAID, Ministerio de Cultura.

Diccionario de la Real Academia Española, www.rae.es

Forero P., C., Hidalgo, C., Jiménez, G., Ortiz, M. y Pulido, S. (1997). *Descentralización y participación ciudadana.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Tercer Mundo editores.

Giraldo Marín, L. y Mejía Escobar, B. M. (2012). *Informe final del proyecto de investigación: Estrategias comunicativas para la movilización social en procesos de planeación del desarrollo en los municipios del Departamento del Quindío*. Armenia: Universidad del Quindío, Facultad de

Ciencias Humanas y Bellas Artes, programa de Comunicación Social, grupo de investigación Comunicación y cultura.

Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En: *Teoría del diseño institucional*. Compilador Robert E. Goodin. Traducción María Luz Melo, título del original The Theory of Institucional Design, 1996. España: Editorial Gedisa.

Gutiérrez, H. (2000). *El Análisis Económico del Derecho – Perspectivas para el desarrollo del Derecho Económico.* Artículo ganador del XII Concurso José Ignacio de Márquez sobre Derecho Económico. Federación Nacional de Cafeteros y Comité de Cafeteros del Quindío.

Hernández, A. (2010). *La participación ciudadana en Bogotá 1990-2010: trayectorias, evaluación y limitaciones*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Consultado el 7 abril 2014 de: http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/San_Bernardo_Contexto_Historico/Participacion_Ciudadana_Bogota-Hernandez_Andres-2010.pdf

Julio Estrada, A. (2002). Economía y ordenamiento constitucional En: *Teorías jurídicas y económicas del Estado.* Director Homero Cuevas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

-------- (2007). La planeación económica en la jurisprudencia constitucional. En: *Constitución de 1991 y planeación en Colombia balance y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y – Konrad-Adenauer-Stiftung. Página 13 a 36.

Lizarazo Ortega, J. H. (2007). Planeación participativa: mito y realidad. En: *Constitución de 1991 y planeación en Colombia balance y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia y – Konrad-Adenauer-Stiftung. Páginas 279 a 304.

Londoño Valencia, G. A. (2012). La planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política. Estudio de caso, Medellín 2004 – 2010. En: *Revista Analecta Política.* | Vol. 1 | No. 2 | PP. 363-387.

Velásquez C., F. y González R., E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, CIDER-Universidad de los Andes, Corporación Región, Viva la ciudadanía y Transparencia por Colombia.

-------- (2006). *Encuentros con el futuro, 4º ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*. Bogotá: Fundación Corona / Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de Inter-American Foundation.

Villamarín Ramírez, R. (2004). *Se hace camino al andar – Una mirada a la planeación participativa en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja (Colombia): Programa de –Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Corporación Andina de Fomento y Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio.

Zamudio Vallejo, L. E. y Fuentes López, H. J. (2007). De la planeación normativa a la participativa en Colombia: el caso del manejo de los recursos ambientales. En: *Revista UD y La Geomática Vol. (1)63-71*