



MEMORANDO

Bogotá D.C., martes, 19 de enero de 2021

20213200010823

Al responder cite este Nro.

20213200010823

OAJ

PARA: LINA MARIA VALENCIA ORDOÑEZ
Coordinadora del Grupo de Gobierno

DE: JULIÁN AGUILAR ARIZA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto jurídico sobre la organización del Sistema Nacional de Planeación. Radicado No. 20205460179203

Respetada Coordinadora,

En atención al memorando del asunto, a través del cual le planteó a la Oficina Asesora Jurídica consulta sobre *“la viabilidad de la propuesta de organización del SNP que realiza el peticionario Zoilo Chaux...”*, en la cual el peticionario señaló *“Ni el Ministerio del Interior, ni el DNP ha ofrecido alternativas a los Consejeros de Planeación sobre el SNP, es por esto, que creemos nosotros, los Consejeros de Planeación, podemos organizar el SNP, siguiendo estos pasos...”*. Por medio del presente se emite concepto jurídico sobre lo consultado en los siguientes términos:

(i) Antecedentes

El Grupo de Gobierno de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno en la presente solicitud transcribe el derecho de petición del ciudadano Zoilo Chaux, del cual se desprende el requerimiento elevado a esta Oficina Asesora Jurídica:

“En forma comedida, queremos solicitarle su apoyo y colaboración emitiéndonos un concepto sobre lo siguiente:

1. El artículo 340 de la Constitución Nacional, establece quienes constituyen el Sistema Nacional de Planeación; el cual, a la fecha, no ha sido reglamentado, llevando más de 20 años esperando ese acto administrativo, no obstante existir la ley 152 de 1994.

2. Ni el Ministerio del Interior, ni el DNP ha ofrecido alternativas a los Consejeros de Planeación sobre el SNP, es por esto, que creemos nosotros, los Consejeros de Planeación, podemos organizar el SNP, siguiendo estos pasos, que serían:

a) Convocar a los presidentes de los CTP para que puedan asistir al acto de constitución del SNP.

b) Levantar un acta de asamblea constitutiva.

DNP

Firmado
digitalmente





- c) *En dicho evento establecer los estatutos del SNP.*
- d) *Hacer pública la invitación para que los consejeros sean los fundadores del SNP.*
- e) *Hacer un registro de asistentes con su firma en control de asistencia.*
- f) *Presentar todos los documentos a la cámara de comercio, para registrar la organización.*
- g) *Finalmente, entregar el registro de inscripción que expida la cámara de comercio, con nota remisoría al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, para que se tenga en cuenta a la organización del SNP como vocera auténtica de los Consejeros Territoriales de Planeación.*
- h) *Los CTP que no pudieron asistir a la asamblea constitutiva del SNP, serán afiliados posteriormente por las directivas que se hayan designado en la constitución del SNP.”*

En tal sentido, el objeto de la solicitud apunta a analizar la viabilidad de la propuesta de organización del SNP que realiza el peticionario, en donde, en resumen, propone que los mismos Consejeros Territoriales de Planeación puedan organizar el SNP, siguiendo los pasos descritos en la petición.

(ii) Consideraciones Generales

La planeación es entendida en nuestro ordenamiento jurídico como *“el proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional”*¹. Por ello, es considerada como un elemento del funcionamiento del Estado que implica a su vez *“un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios intencionales, la conducción del sector financiero y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos”*²

En ese sentido, la planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones; es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización, y por lo tanto resulta esencial en el manejo del Estado³. La Constitución Política de 1991, visualizó el proceso de planeación como un mecanismo más de participación⁴. En reflejo de ello, el Constituyente conocedor de la importancia de este tipo de instrumentos en los procesos de modernización y desarrollo económico y social de un país, quiso definir el carácter especial de las normas que debían regular los planes de desarrollo.

Es así como el artículo 342⁵ constitucional asignó a la ley orgánica de planeación la regulación de los procedimientos conforme a los cuales se hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, así como los agentes planificadores

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

² Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Gaceta 820 de 25 de septiembre de 2017. Páginas 5 y ss.

⁴ Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia 9 edición, Páginas 453 y ss.

⁵ Artículo 342. *“La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.”*





a nivel nacional y territorial, distinguiendo entre autoridades e instancias de planeación; el procedimiento para su elaboración y aprobación; y las formas de ejecución, seguimiento y evaluación de estos.

En tal sentido, la Constitución Política creó mecanismos de participación ciudadana entre los cuales está el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional de Planeación (CNP)⁶ y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)⁷, cuyos miembros, para el primero, serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales⁸. De igual manera, para la conformación de los Consejos Territoriales, el esquema se repite, correspondiéndoles la competencia de designación a los gobernadores y alcaldes.

Por su parte y respecto al contenido de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la jurisprudencia⁹ ha señalado que debe:

“(i) reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; (ii) determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; (iii) determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y (iv) determinar los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo. Esta ley orgánica adquiere importancia en la medida en que sus postulados deben ser acatados en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Cfr. Corte Constitucional¹⁰” (Negrilla fuera de texto).

Sin embargo, la Carta Política dejó la labor de reglamentar estos nuevos eslabones participativos del proceso de planificación al Congreso de la República; en el caso del Sistema Nacional de Planeación, el Congreso no ha expedido la ley que lo desarrolle y delimite sus funciones, y por lo tanto, este espacio de participación ciudadana ha encontrado fuertes obstáculos para su institucionalización¹¹, más sin embargo, respecto del CNP y los CTP, se ha establecido la generalidad de sus funciones en los artículos 9 y 10 de la Ley 152 de 1994, y se han reglamentado mediante los Decretos 2284 de 1994¹² y 2250 de 2002¹³, compilados en el Decreto 1082 de 2015¹⁴.

⁶ Ley 152 de 1994. Artículo 9. Consejo Nacional de Planeación. Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación

⁷ Ibidem. Artículo 33. Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales. Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación. Artículo 35. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.

⁸ Constitución Política. Artículo 340.

⁹ Corte Constitucional. C-524/03. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-015-96. M.P. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. C-191-96. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Equidad Desarrollo. N.º 1.6 • julio-diciembre de 2011. El Sistema Nacional de Planeación: de la utopía a la cooptación. Germán Puentes González • Camilo Ignacio González. Páginas 216-218.

¹² Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 9º y 11 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Ver Decreto 2616 de 1994. Por el cual se adiciona el artículo 10 del decreto 2284 de 1994.

¹³ Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9º de la Ley 152 de 1994.

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.





(iii) Pronunciamiento Técnico

El Grupo de Gobierno de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno manifiesta su postura frente el particular en los siguientes términos:

“La propuesta del peticionario no constituiría en sí misma una reglamentación, sino que correspondería a un acuerdo de funcionamiento entre los actores del Sistema. En este sentido, la propuesta del señor Zoilo Chauz, se asemeja al proceso que los consejeros y consejeras de planeación llevaron a cabo en 2017 y 2019, cuando se estableció y aprobó su estructura y reglamento, sin fuerza de norma. Adicionalmente, se considera que las cámaras de comercio no podrían jugar el rol que menciona el peticionario, considerando que ni los Consejos de Planeación ni el SNP tienen personería jurídica. No obstante lo anterior, el Grupo de Gobierno considera que una propuesta de reglamentación proveniente de la ciudadanía es factible, siempre y cuando responda a lo definido por la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015 para constituirse como una iniciativa legislativa y normativa de origen popular y cumpla con los requisitos establecidos en esta última.”

(iv) Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica

Teniendo en consideración los interrogantes y la posición planteada por el área consultante, en relación con la propuesta del señor Zoilo Chauz, frente al siguiente planeamiento:

“El artículo 340 de la Constitución Nacional, establece quienes constituyen el Sistema Nacional de Planeación; el cual, a la fecha, no ha sido reglamentado, llevando más de 20 años esperando ese acto administrativo, no obstante existir la ley 152 de 1994” (Subraya fuera de texto).

Esta Oficina Asesora Jurídica emite concepto sobre la viabilidad de la propuesta de organización del SNP por iniciativa de los Consejeros Territoriales de Planeación, en los siguientes términos:

Como primera medida es pertinente desarrollar la naturaleza jurídica de la Ley Orgánica 152 de 1994, norma que desarrolla las funciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP) y de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) que integran el Sistema Nacional de Planeación (SNP). En ese sentido, en el artículo 151 de la Constitución Política¹⁵, le establece la categoría de ley orgánica, la cual se puede diferenciar de los otros tipos de leyes por las siguientes razones:

“...i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las

¹⁵ Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.





relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”¹⁶ (Negrilla fuera de texto).

En cuanto a su categoría especial y jerarquía, la jurisprudencia ha señalado:

“Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada (art. 151), sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución.”¹⁷ (Negrilla fuera de texto)

De igual manera, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de su regulación, modificación y derogación en el siguiente sentido:

“En efecto, dada la importancia que revisten estos asuntos, el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial, sujeta a mayorías también especiales, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que “las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. (...) Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”¹⁸ (Negrilla fuera de texto)

En consecuencia, en materia de leyes orgánicas, existe una jerarquía, en el sentido de que las materias orgánicas no pueden ser derogadas o modificadas mediante leyes de diferente naturaleza, esto en razón a su especial caracterización constitucional, que hace que ocupen un lugar superior a las leyes ordinarias¹⁹, por tal motivo en el evento de requerirse modificar la Ley 152 de 1994, deberán acatarse los postulados constitucionales previamente reseñados. Por otra parte, y respecto de las funciones que cumplen este tipo de normas, en la Sentencia C-1042 de 2007²⁰, se plantea lo siguiente:

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-494/15. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. C-337/93. M.P. Vladimiro Naranjo.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-273 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. C-423 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1042/07. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.





*“La ley orgánica ha cumplido diversas funciones: (i) complemento de determinados contenidos del Texto Fundamental; (ii) **criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo**; y (iii) norma instrumental del procedimiento legislativo.*

(...)

*Pues bien, en cuanto a la segunda función que está llamada a cumplir la ley orgánica, es decir, como criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo, se cuenta con el ejemplo francés. Así, en el contexto de la Constitución francesa de la V República, **el concepto de ley orgánica se fundamenta en un criterio de contenido material; esto es, determinados temas deben ser regulados por aquélla, quedando excluido el ejercicio de la potestad reglamentaria...**” (Negrilla fuera de texto)*

En segunda instancia es preciso indicar que le asiste razón al peticionario en el sentido de afirmar que el Sistema Nacional de Planeación a la fecha no ha sido reglamentado mediante acto administrativo. La razón de lo anterior es que la Ley 152 de 1994 no contempló en su articulado las competencias y funciones del SNP, sino que se limitó a desarrollar las labores misionales de los organismos que lo componen, esto es el CNP y los CTP.

En consecuencia, no es posible reglamentar el funcionamiento del SNP si previamente no se desarrollan las funciones de este ente constitucional en una Ley de la República, que además debe tener la naturaleza de orgánica. En ese sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria del ejecutivo mediante la emisión de un acto administrativo que desarrolle las particularidades del SNP es necesaria una ley orgánica que establezca de manera general los alcances del sistema.

Aclarado lo anterior y frente al otro planteamiento del peticionario:

“(...) los Consejeros de Planeación, podemos organizar el SNP, siguiendo estos pasos (...)”

La Real Academia de la Lengua define el verbo *organizar* como “*poner orden*” y define *orden* como “*regla o modo que se observa para hacer las cosas*”; en consecuencia y trayendo a consideración lo que el Grupo de Gobierno indica: “*la propuesta del peticionario no constituiría en sí misma una reglamentación, sino que correspondería a un acuerdo de funcionamiento entre los actores del Sistema. En este sentido, la propuesta del señor Zoilo Chaux, se asemeja al proceso que los consejeros y consejeras de planeación llevaron a cabo en 2017 y 2019, cuando se estableció y aprobó su estructura y reglamento, sin fuerza de norma”.*

En este orden de ideas: i) si para el correcto y ordenado funcionamiento de los órganos que constituyen el SNP, esto es del CNP y los CTP, se han desplegado con anterioridad “*acuerdos de funcionamiento*” en términos del Grupo de Gobierno del DNP, ii) y si los mismos han sido efectivos y eficientes, y se han sustentado en los principios participativos que rigen el SNP, iii) así como en lo consagrado en la Constitución Política de 1991, en donde se exige previo a la aprobación del Plan de Desarrollo Nacional y los planes territoriales, el análisis de los proyectos de los mismos en “*un foro deliberante y libre que representa a los asociados*.”²¹, resultaría conveniente continuar desarrollando estos acuerdos de funcionamiento.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.





Sin embargo, en consideración a lo previamente expuesto respecto de la naturaleza orgánica de la Ley 152 de 1994 que desarrolló las competencias y alcances del CNP y de los CTP, y teniendo en cuenta que los lineamientos de funcionamiento del SNP sólo pueden ser definidos por medio de una ley de esta índole, no resulta procedente la constitución del sistema en los términos planteados por el peticionario.

En ese sentido, mientras no se cuente con la norma que desarrolle las especificidades del SNP, se sugiere, en pro del funcionamiento de los organismos que conforman el Sistema y de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales frente al funcionamiento del mismo²², en particular, respecto de cómo deben organizarse internamente para el ejercicio y desarrollo de sus funciones, se sugiere revisar que los pasos propuestos para la suscripción de “*acuerdos de funcionamiento*” conjuntos entre el CNP y los CTP se ajusten a lo dispuesto en las normas que regulan la materia, en particular el Decreto 1082 de 2015²³ (compila los Decretos 2284 de 1994²⁴ y el 2250 de 2002), y a la Guía para la Gestión Pública Territorial del DNP²⁵.

Ahora bien, frente a los literales “*f) Presentar todos los documentos a la cámara de comercio, para registrar la organización*” y “*g) Finalmente, entregar el registro de inscripción que expida la cámara de comercio, con nota remisoría al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, para que se tenga en cuenta a la organización del SNP como vocera auténtica de los Consejeros Territoriales de Planeación*” de la propuesta del peticionario, se comparte la apreciación del Grupo de Gobierno en la que se indica que “*las cámaras de comercio no podrían jugar el rol que menciona el peticionario, considerando que ni los Consejos de Planeación ni el SNP tienen personería jurídica*”.

Del mismo modo, se acoge lo señalado por el área en relación con que “*una propuesta de reglamentación proveniente de la ciudadanía es factible, siempre y cuando responda a lo definido por la Ley 134 de 1994²⁶ y la Ley 1757 de 2015²⁷ para constituirse como una iniciativa legislativa y normativa de origen popular y cumpla con los requisitos establecidos en esta última.*”

Al respecto cabe señalar que, en Colombia, se prevén cuatro modalidades de iniciativa legislativa: *i)* la iniciativa de los miembros del Congreso; *ii)* la iniciativa popular; *iii)* la iniciativa gubernamental y *iv)* la iniciativa funcional. Desde una perspectiva general, cada una de ellas envuelve los siguientes elementos característicos:

²² La Corte les solicitó asignar en sus presupuestos una partida para que se dé cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia C- 524 de 2003, en relación con el apoyo administrativo y logístico para el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación, pues según lo define la Corte Constitucional es deber, “no es facultativo ni discrecional”.

²³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”

²⁴ Decreto 2284 de 1994. Artículo 10. Numeral 7. *En todos los demás aspectos, el Consejo se regirá por lo que disponga el reglamento que él mismo adopte.*

²⁵ Departamento Nacional de Planeación “El Papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)” Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Colección Guías para la Gestión Pública Territorial No. 6. En esta se señalan entre otros aspectos la Organización interna de los CTP, y se indica que para que el CNP y el CTP cumplan adecuadamente sus funciones como órganos de participación que representan a la sociedad civil en el proceso de planeación, deben organizarse y darse su propio reglamento, y se sugieren cuáles deben ser sus contenidos. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>

²⁶ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

²⁷ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.





“(i) La iniciativa de los miembros del Congreso, por su propia naturaleza, corresponde a la regla general en materia de producción normativa, pues si se entiende que dicho órgano está previsto para “hacer las leyes”²⁸ lo lógico es que se otorgue a sus miembros la competencia necesaria para radicar iniciativas legislativas...en el caso colombiano, cada congresista individualmente considerado está capacitado para presentar proyectos de ley a las cámaras, sin que para ello sea indispensable contar con el concurso o aprobación de algún otro parlamentario. Sobre el particular, el encabezado del artículo 154 del Texto Superior es claro al disponer que: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros (...)”.

(...)

“(ii) La iniciativa popular corresponde a una potestad que introdujo la Carta de 1991, como uno de los instrumentos para materializar la democracia participativa a la cual alude el artículo 3 de la Constitución²⁹. Dado el efecto que tiene la activación del procedimiento legislativo y ante la necesidad de que el proyecto propuesto represente realmente los intereses del pueblo, como titular directo de la iniciativa, el Texto Superior consagra algunos requisitos para su ejercicio relacionados con la necesidad de acreditar una entidad suficiente que permita su examen por parte del órgano legislativo. Puntualmente, el artículo 155 de la Constitución señala que: “Podrán presentar proyectos de ley (...), un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva”³⁰.

(...)

“(iii) La iniciativa funcional responde a la ampliación realizada en la Constitución, por virtud de la cual se otorga la competencia para presentar proyectos de ley a los principales órganos de la Rama Judicial, así como a los organismos electorales y de control, “en materias relacionadas con sus funciones”³¹. En la práctica se trata de un instrumento de colaboración armónica, a través del cual se brinda la posibilidad a los principales actores del poder público en Colombia de presentar propuestas para mejorar las funciones del Estado, en aquellas materias que son de exclusivo conocimiento. De esta manera, se fortalece la Administración pública y se aprovecha la experticia de cada autoridad³².

(...)

“(iv) La iniciativa gubernamental desempeña un importante papel dentro de la estructura de los Estados democráticos, pues ella se convierte en uno de los medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para buscar la realización de las funciones a cargo, especialmente, en lo que atañe al cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, el artículo 154 de la Constitución, más allá de referir a las otras modalidades de iniciativa, señala que las leyes pueden tener origen en las propuestas realizadas por el “Gobierno Nacional”. En este punto, como lo ha aclarado la Corte, dicha autoridad se entiende personalizada por la actuación exclusiva de los ministros de despacho, sin tener que recurrir necesariamente al Presidente de la República al tenor de lo previsto en el artículo 208 del Texto Superior, conforme al cual: “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las

²⁸ C.P. Artículo 114.

²⁹ C.P.- Artículo 3.- La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

³⁰ Esta misma regla se reitera en el artículo 141 de la Ley 5ª de 1992.

³¹ CP. Art. 156. “La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”. A lo anterior se agrega el numeral 6 del artículo 282, en el que se dispone que: “El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: (...) 6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia”. Por último, el numeral 4 del artículo 251 consagra que: “Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: (...) 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.

³² Dentro de la regulación referente a la iniciativa popular en el artículo 155 de la Carta, también se consagra una modalidad especial de iniciativa funcional, por medio de la cual se autoriza que el treinta por ciento de los concejales o diputados del país presenten proyectos de ley ante el Congreso.





citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros”³³ (Negrilla fuera de texto)

Frente a las iniciativas, se tendrá entonces que verificar la competencia porque si bien los miembros del Congreso de la República tienen una competencia amplia para presentar proyectos de ley, hay materias que tienen reserva para un determinado poder público, al respecto la Constitución Política en su artículo 154 dispone:

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3³⁴, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150³⁵; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente, en algunos casos, por mandato constitucional, ciertas materias sólo podrán ser reguladas o reformadas por la iniciativa del Congreso, tal es el caso de: *“(…) la consagración de monopolios estatales (CP art. 336), con la reserva de un servicio público o de una actividad estratégica (CP art. 365), con la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 341)”³⁶*

En tal sentido, el asunto que ocupa la presente consulta no es una prerrogativa reservada en cabeza de un determinado poder público y por ende puede ser objeto de iniciativa popular, frente a la cual es pertinente destacar:

“En relación con el procedimiento legislativo, la iniciativa popular envuelve dos importantes consecuencias, según lo dispuesto en el citado artículo 155 del Texto Superior. En primer lugar, se impone que su trámite se desarrolle de acuerdo con las reglas que rigen la aprobación de los proyectos que hayan sido sometidos a mensaje de urgencia. Y, en segundo lugar, se establece que los ciudadanos tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del proceso legislativo. El resto de reglas especiales se consagran tanto en la Ley 5ª de 1992 como en la Ley 134 de 1994, esta

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-031/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁴ CP. Art. 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 3. 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 estos. (...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta (...) 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. (...) 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. (...) 22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva

³⁵ CP Art. 150. Numeral 19. Literales a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; (...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-031/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.





*última en la que se regulan los mecanismos de participación ciudadana.*³⁷ (Negrilla fuera de texto)

De igual manera habrá que tener presente la consideración de que trata el artículo 29 de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, al respecto la Corte señaló:

*“Como aspecto a destacar, y al tenor de la existencia de competencias o prerrogativas reservadas en la Constitución, el artículo 29 de la Ley 134 de 1994 dispone que: “Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación. // No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias: 1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política. // 2. Presupuestales, fiscales o tributarias. // 3. Relaciones internacionales. // 4. Concesión de amnistías o indultos. // 5. Preservación y restablecimiento del orden público.”*³⁸ (Negrilla fuera de texto)

(v) Conclusiones

De conformidad con el análisis previo de la normativa y doctrina que regula la materia, esta Oficina Asesora Jurídica, considera que sólo a través de una ley orgánica se podría entrar a modificar alguno de los aspectos contenidos en la Ley 152 de 1994 para definir las competencias del Sistema Nacional de Planeación para que posteriormente puedan ser sujetas a reglamentación por parte del Gobierno nacional.

Lo anterior garantiza que no se vulnere la reserva de ley orgánica y que no se opongan o contraríen los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior. Así las cosas y en consonancia con el principio de jerarquía normativa, se tendrá que cumplir con la exigencia constitucional de un procedimiento legislativo agravado, en el sentido de requerir la aprobación del proyecto de ley, en una y otra Cámara, por mayoría absoluta³⁹. De igual manera tendrá entonces que considerarse la posibilidad de que por iniciativa popular pueda promoverse la misma, observando lo regulado por las normas previamente señaladas.

No obstante lo anterior, en procura de cumplir los postulados constitucionales de la planeación programática, integral y participativa, la cual debe hacerse de manera democrática y concertada, de abajo hacia arriba, de lo local a lo nacional; con criterios de eficiencia y efectividad; con la participación de los diferentes sectores de la sociedad⁴⁰, y, en atención a los principios generales de coordinación y participación consagrados en la Ley

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Art. 18. Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias: a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) Presupuestales, fiscales o tributarias; c) Relaciones internacionales; d) Concesión de amnistías o indultos; e) Preservación y restablecimiento del orden público.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1042/07. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-524/03. M.P. Jaime Córdoba Triviño.





152 de 1994⁴¹; así no repose normativa que determine el funcionamiento y reglamento del SNP, hasta que no se emita, se deberá velar por cumplir los cometidos del modelo de planeación económica y social adoptados en la Carta Política.

En ese orden de ideas, los pasos propuestos por el peticionario, que según informa el Grupo de Gobierno, ya han sido observados previamente en 2017 y 2019 en los denominados “acuerdos de funcionamiento”: *a) Convocar a los presidentes de los CTP para que puedan asistir al acto de constitución del SNP; b) Levantar un acta de asamblea constitutiva; c) En dicho evento establecer los estatutos del SNP; d) Hacer pública la invitación para que los consejeros sean los fundadores del SNP; e) Hacer un registro de asistentes con su firma en control de asistencia*”, deberán guardar coherencia y no contrariar como mínimo los reglamentos⁴² que ya han adoptado el CNP y los CTP⁴³, así como la normativa que regula la materia y los postulados constitucionales de participación y planeación.

En los anteriores términos damos respuesta a la solicitud de consulta de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015⁴⁴.

Cordialmente,

JULIÁN AGUILAR ARIZA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: Helena Acevedo Villalba - Abogada OAJ
Revisó: Carlos Bastos Arenas - Abogado OAJ
Felipe Correa - Abogado OAJ

⁴¹ Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo. Art. 3. Principios Generales: (...) g) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo; (...) g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley. (Subraya fuera de texto).

⁴² Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Colección Guías para la Gestión Pública Territorial No. 6. Unidad 3. Estructura y funciones de los Consejos Territoriales de Planeación Pagina 37. *Reglamento deberá contar con los siguientes aspectos principales: Conformación de la Mesa Directiva: elección de Presidente, Vicepresidente y Secretario General; Atribuciones y periodo de los miembros de la Mesa Directiva; Asistencia a reuniones o sesiones Plenarias, Conformación de grupos de trabajo; Procedimiento para la toma de Decisiones; Procedimiento para la toma de decisiones*

⁴³ Decreto 2284 de 1994. Artículo 10. El Consejo Nacional de Planeación será instalado por el Presidente de la República y se regirá en su organización y funcionamiento por las siguientes reglas: (...) 7. En todos los demás aspectos, el Consejo se regirá por lo que disponga el reglamento que él mismo adopte.

⁴⁴ Ley 1755 de 2015. Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

DNP

Firmado
digitalmente

