

**EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION
Y EL FUTURO DEL MUNICIPIO**

EUSTORGIO SARRIA

**Presidente de la Sala Constitucional
de la Corte Suprema de Justicia.**

PLAN DEL ARTICULO

- 1. INTERVENCION ESTATAL**
- 2. PLANIFICACION**
- 3. ETAPAS DE LA PLANIFICACION**
- 4. LA PLANIFICACION FRENTE A LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA**
- 5. PLANIFICACION Y DERECHO DE PROPIEDAD**
- 6. LA PLANIFICACION EN COLOMBIA**
- 7. EL REGIMEN EN VIGOR**
- 8. CENTRALISMO DEMOCRATICO**
- 9. EL PLAN PASTRANA BORRERO**
- 10. EL PLAN SOCIAL Y ECONOMICO**
- 11. LAS DIFICULTADES**
- 12. PERSPECTIVAS**
- 13. EL NIVEL MUNICIPAL**
- 14. LA REFORMA INSTITUCIONAL**
- 15. BIBLIOGRAFIA**

1. INTERVENCION ESTATAL

Los gobernantes, en el Estado moderno o actual, para alcanzar los fines de éste, necesariamente deben INTERVENIR en los medios, o sea en los distintos factores que condicionan o crean el desarrollo social. Obrar a la inversa, significa claudicación del poder y frustración de la masa.

Acorde con lo anterior, el Estado Colombiano, desde el año de 1936 adoptó el principio apremiante como precepto constitucional. La reforma de 1945 lo depura, y la de 1968 hace énfasis en aspectos específicamente humanos. En efecto, el artículo 32 de la Carta ordena: "Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

"Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar el pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". (A. L. 1 de 1968, Art. 6º). (1)

2. PLANIFICACION

Más la INTERVENCION, como sistema o método de gobierno es actividad que debe cumplirse en armonía con los preceptos jurídicos que la rigen y con los dictados de la técnica; sin que los unos excluyan a los otros, o alcancen preeminencia. Por tanto, derivación ra-

cional de ella es la PLANIFICACION, que comporta ineludiblemente el ensanchamiento de la función EJECUTIVA del poder público.

En el Estado moderno la función ejecutiva es la más amplia como quiera que a ella compete, de modo principal, la programación, ejecución, coordinación, control y evaluación del plan general de desarrollo económico y social. E inclusive, le corresponde su elaboración o preparación. Todo como complemento de sus tareas originales.

Actividades de esta naturaleza configuran un derecho administrativo nuevo, una función cuyo ejercicio debe valorarse con criterio distinto del que ha venido predominando. El acto, hecho u operación administrativos muestran complejidad, y ya no se pueden producir al margen de ciertas normas técnicas, implícitas en los preceptos que les dan carácter y consecuencias de orden jurídico.

Por lo tanto, el ejercicio de la función ejecutiva (o administrativa) influye en el desarrollo económico y social del país. Y este, a su vez, está fundado en tareas esenciales como las señaladas, y sin las cuales la Intervención estatal, o no produce los efectos apetecidos o degenera en fruslería. (2).

3. ETAPAS DE LA PLANIFICACION

En relación con ellas, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en estudios realizados para las Naciones Unidas, ha formulado una serie de principios de evidente valor teórico y práctico. Según exposición de Donald C. Stone, pueden enunciarse así:

a. La Planeación, que comprende:

1) El inventario de recursos disponibles;

2) El inventario de necesidades por satisfacer.

b. La programación, que comprende:

1) La ordenación de los recursos;

2) La satisfacción de las necesidades.

En un régimen de economía de lucro, los fines de las dos actividades anteriores se sintetizan en:

1. Promover condiciones que estimulen las inversiones privadas;

2. Estudiar los problemas inflacionarios; y

3. Fomentar el comercio exterior y el mantenimiento de una balanza de pagos satisfactoria.

Dentro de un sistema de economía de uso el fin esencial no es otro que el del desarrollo y seguridad sociales, justificación del Estado actual y meollo de la democracia real.

Como factores de éxito se indican los siguientes:

1. Capacidad financiera interna;

2. Contribución laboral constructiva;

3. Política social positiva;

4. Medidas de distribución amplia de los rendimientos;

5. Capacidad técnica directa;

6. Asistencia técnica y económica;

7. Capacidad administrativa de los gobernantes;

8. Creación de organismos administrativos adecuados.

c. La ejecución

1) En principio, se deben separar las funciones de planeación de las funciones ejecutivas o de operación;

2) Pero cabe reconocer que la orientación y los planes deben surgir continuamente de las operaciones y de su evaluación. Es decir: los ejecutores constantemente tropezarán con situaciones en que no hay una orientación perfectamente definida, o en que las relaciones con otros organismos privados plantean problemas que requieren solución inmediata.

d. La coordinación

1) Si la planeación se considera como un proceso continuo de adopción de nuevas orientaciones y programas, de acuerdo con el cambio ineludible de las circunstancias, se deben adoptar normas administrativas para lograr la coordinación.

2) La coordinación es un elemento que debe incluirse en cada etapa del procedimiento administrativo: en la planeación, en la ejecución, en la evaluación.

e. La evaluación

1) Una falla común a todos los países es la insuficiente atención prestada a la evaluación de los resultados o progresos obtenidos.

2) Sin la evaluación no es posible responder por la eficacia de la ejecución, conjunto de actos, hechos y operaciones administrativos.

f. No se puede trazar una línea definida entre la planeación y la ejecución, que permita, a la vez, señalar la ruta precisa de la coordinación. La elabora-

ción de planes, el establecimiento de proyectos y la evaluación de los resultados son, en su totalidad, actividades de carácter continuo relacionadas mutuamente. (3).

4. LA PLANIFICACION FRENTE A LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia criolla acoge estas nociones generales, que son síntesis de densos estudios y repetidos ensayos universales. La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, las prohija en fallo de 1° de agosto de 1969, y precisa el valor legal del PLAN como acto jurídico.

La doctrina al respecto tiene origen francés. Los tratadistas LAUBADERE y GAUDEMET, han insistido en aspectos interesantes de la materia que llevan al segundo a proponer una nueva clase de acto jurídico. El resumen posterior de sus conceptos es suficiente para dar una información cabal sobre el particular.

a. El primero de los autores, en un curso dictado en la Escuela Superior de Administración Pública, en el año de 1964, sobre el tema "Estructura Administrativa y Derecho Administrativo derivado del planeamiento económico y social", expuso:

1) Antes de la última guerra, el liberalismo económico era objeto de limitaciones y supresiones, como las intervenciones de la administración en los campos de la actividad privada e integración de empresas públicas industriales o comerciales y otras empresas estatales surgidas del fenómeno de la nacionalización, (ferrocarriles, industrias de material de guerra).

2) Concluida la última guerra de inmediato advino un desarrollo considerable de la administración económica, con aspectos y objetos nuevos: aparición de empresas públicas como consecuen-

cia de las nacionalizaciones, (electricidad, gas, minas de carbón, grandes bancos de depósito y compañías de seguros); nuevos organismos estatales con capital público, y sobre todo, sociedades de economía mixta; innovación completa del planeamiento nacional; Intervención del Estado en el desarrollo de las economías regionales; y régimen oficial de precios.

b. Simultáneamente con este desarrollo, la administración económica tomó ciertos aspectos nuevos que inciden en las estructuras jurídicas y en el derecho administrativo actuales. Consecuencia ineludible de un sistema de "economía concertada" y "economía contractual".

c. Para cumplir sus nuevas tareas de Intervención económica la administración utiliza organismos cuya acción es muy variada. Esos organismos (públicos, semi-públicos y aún privados) se han diversificado. Algunos nacieron de la administración económica, otros han sido profundamente transformados por ella en su significación y atribuciones.

1) Los organismos son, o puros servicios administrativos o establecimientos públicos administrativos y financieros. Entre ellos, los que muestran de manera más notable las innovaciones comentadas son:

Fondo de Desarrollo Económico y social, colocado bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda y encargado de otorgar préstamos, con fondos estatales, a las empresas públicas o privadas para la ejecución del Plan. Es él "Banquero del Plan".

Caja de Depósitos y Consignaciones, establecimiento público, cuyo carácter y papel han sido hondamente cambiados por la administración económica.

Establecimientos Públicos Corporativos, encargados de las tareas de reglamentación y política económica, tal como el servicio nacional de cereales.

2) Como organismos semi-públicos están las sociedades de economía mixta, que se han desarrollado de manera considerable como instrumento de intervención económica del Estado, en particular en el campo de la expansión regional.

3) Y, finalmente, el Estado recurre con frecuencia a organismos privados para que le ayuden en sus tareas de intervención. Así existen, por ejemplo, en el dominio de la regularización de los mercados, sociedades llamadas de "Intervención", con las cuales el Estado concluye convenciones.

d. El fenómeno de la intervención económica por parte del Estado "consistió menos en la aparición de nuevas modalidades jurídicas de organización de las empresas públicas, que en su estructura y régimen jurídico".

1) Al lado de la repercusión en la estructura de las Instituciones, el desarrollo de la administración económica incide sustancialmente en el derecho administrativo, de modo específico en lo que se relaciona con el derecho de planeamiento y el intervencionismo económico.

2) Las modalidades jurídicas que se refieren al planteamiento económico, resultan de la necesidad de conciliar dos ideas que en apariencia son contradictorias: por un lado, el Plan en la concepción francesa es simplemente "indicativo" y no "imperativo"; por el otro lado, no se requiere orden específica para seguirlo y ejecutarlo. De lo cual se deduce su carácter jurídico y el medio jurídico de su ejecución.

3) Si no es imperativo, ¿el Plan puede ser sin embargo considerado como acto jurídico?

Algunas partes de los planes no son ordenamientos jurídicos sino exposiciones analíticas y descriptivas que recuerdan las exposiciones de motivos de las leyes, con la diferencia de que son incorporadas al Plan mismo y ampliamente desarrolladas.

Pero las recomendaciones propiamente dichas del Plan sí deben ser consideradas como disposiciones jurídicas, puesto que producen efectos de derecho.

Son obligatorias para el Estado (y las empresas públicas). Cabe afirmar que el Plan "ata" al Estado, mientras no haya sido revisado de manera legal.

Para los particulares mismos, el Plan es susceptible de producir efectos jurídicos, en la medida, por ej., en que condiciona la concesión de ayudas financieras, exoneraciones fiscales, etc.

e. En tiempos normales, en un Estado liberal, los medios directos, compulsivos, para llevar el Plan a ejecución, son raros. Por falta de estos medios, se recurre a "estimulantes" llamados también "procedimientos de incitación", ayudas financieras y en particular préstamos del Fondo de Desarrollo Económico y Social, ventajas fiscales etc. La tendencia actual es la de incluir esas diversas incitaciones en contratos, o semi-contratos, celebrados entre el Estado y las empresas u organismos representativos de sectores profesionales.

f. LAUBADERE, a pesar de sus anteriores opiniones, se abstiene de clasificar el acto jurídico que el Plan representa.

CAUDEMET, en un estudio sobre la influencia de la política de planeación económica en el Derecho Público fran-

cés, abunda en consideraciones semejantes a las LAUBADERE, para concluir:

1) Si por razón de sus exigencias, la planificación ha llevado a transformar las instituciones de la democracia parlamentaria clásica, ha actuado todavía más directamente en el campo del Derecho Constitucional, haciendo surgir en él un acto jurídico de nuevo cuño; el plan. Su naturaleza jurídica exacta no ha dejado de levantar controversia, porque desvía de las categorías jurídicas tradicionales; de acuerdo con la fórmula de GEORGES BURDEAU, se pasa "del gobierno por la norma, al gobierno por la persuasión".

2) Y es que, ya se considere desde el punto de vista formal o desde el punto de vista material, es difícil integrar el plan en las categorías jurídicas clásicas.

3) Las categorías precedentes han fracasado al querer reconducir el plan a las categorías jurídicas clásicas -legislativas o contractuales- porque se han ceñido exclusivamente al aspecto formal del plan, es decir, al procedimiento seguido en su elaboración, en lugar de ocuparse de su aspecto material, es decir, de su contenido que me parece más determinante.

4) A este respecto cabría clasificar el plan en una categoría jurídica nueva para la que proponemos la denominación de **acto-programa**. Una cierta prefiguración serían los programas gubernamentales leídos por los jefes de gobiernos parlamentarios ante las asambleas legislativas. El plan es el programa económico y social que se fija una nación. (4).

5. PLANIFICACION Y DERECHO DE PROPIEDAD

Sobre la planificación se presentan equívocos que es necesario eliminar.

Existen diferencias esenciales respecto de lo que es la planificación en los países socialistas y lo que es o debe ser la planificación en los países capitalistas.

Solo cuando se aprecian debidamente esas diferencias esenciales, es posible entender y comprender el por qué de las dificultades de la planificación en los países como los indoamericanos, de su lento avance o de su fracaso; y el por qué de los resultados diferentes en los países regidos por sistemas políticos y económicos contrarios.

En aquellos países, en realidad, no puede hablarse de planificación como un sistema de gobierno o administración, sino más bien de programación o coordinación de los dos intereses económicos: el público y el privado. En cambio, en los países socialistas la planificación es todo el gobierno, o en otros términos, se confunde con el ejercicio del poder público.

Y ello se explica por los principios jurídicos-filosóficos en que se asientan los dos sistemas en estudio, o sea la regulación de la propiedad de los instrumentos y medios de producción y de los recursos naturales.

En los citados países indoamericanos se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, aunque se le atribuye una función social; por lo tanto, el sistema económico que rige es el de la **economía de lucro** a veces atenuado.

En los países socialistas no se reconoce esa propiedad privada, sino a lo sumo, una **propiedad personal**; pero todos los medios e instrumentos de la producción, el suelo y el subsuelo, son propiedad del Estado, o del pueblo, y por lo mismo, rige un sistema de **economía de uso o servicio**.

Si estas ideas sustantivas se tienen en cuenta, así como su desarrollo y consecuencias, no se dificultará entender cuál es el alcance de la **planificación** que tolera la estructura de los países capitalistas, y de los subdesarrollados, y, por consiguiente, cuáles son los medios e instrumentos de que se deben valer para que el gobierno se ejerza en armonía con ella, logrando determinadas metas de desarrollo económico y social. (5).

6. LA PLANIFICACION EN COLOMBIA

El régimen colombiano de la planificación guarda relación estrecha con el francés: puede calificarse de **ECONOMIA CONCERTADA**. Esto, hasta tanto el concierto funcione dentro del orden jurídico de propiedad privada y empresa libre. Si falla, los gobernantes apelarán a las normas constitucionales de la Intervención estatal y de la dirección general de la economía.

A tiempo que el constituyente de 1945 agilizaba el proceso de la Intervención estatal, adoptaba el principio fundamental de la planificación, pero limitado a un solo aspecto. Así, el artículo 7 del acto legislativo N° 1 de ese año, establecía: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:... 4° **FIJAR LOS PLANES Y PROGRAMAS DE TODAS LAS OBRAS PUBLICAS QUE HAYAN DE EMPRENDERSE O CONTINUARSE**". (Artículo 76 de la Constitución).

Con posterioridad, en el año de 1958, el Congreso expidió la ley 19 "Sobre Reforma Administrativa", cuyos propósitos o finalidades quedaron descritos en su artículo 1°: "La reorganización de la Administración Pública, de acuerdo con las normas de la presente Ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial

conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo".

Como organismos de dirección económica y planificación, la ley 19 crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, correspondiéndole a éste último "elaborar programas y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico, así como de los planes parciales".

El primer plan general de desarrollo económico y social fué presentado a la consideración de la opinión pública el día 20 de diciembre de 1961 por el entonces Presidente de la República Alberto Lleras. Más no fué sometido al estudio y decisión del Congreso, en los términos previstos en el ordinal 4° del artículo 76 de la Constitución. El carácter de tal documento se explicaba con estas palabras: "La convicción de que es necesario someter la economía a un planeamiento riguroso, expresada en la ley 19 de 1958 y disposiciones que la complementan, se deriva del claro imperativo de avanzar firmemente en el camino de liberar la intervención estatal en los asuntos económicos, del empirismo, la improvisación y la dispersión de los recursos, para ofrecer a los diversos sectores, en cambio, derroteros acordes con el máximo beneficio nacional". (6).

7. EL REGIMEN EN VIGOR

La reforma constitucional de 1968 adoptó, sin restricciones, como sistema de gobierno o de administración, la **planificación**. Adicionó el ordinal 4º del artículo 76 de la Carta, y en armonía con ello adoptó otros preceptos con trascendencia:

"Art. 76. (A.L. 1 de 1968, Art. 11): El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes".

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"... 4º Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e Inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas para impulsar el cumplimiento de los mismos".

"Art. 80. (A.L. 1 de 1968, Art. 14): El artículo 80 de la Constitución Nacional quedará así:

"Habrà una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los Informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten.

"Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada

Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras.

"En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4º del artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada Inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

"Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

"Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la Iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

"La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual, automáticamente corres-

ponderará a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará **ipso facto** al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

"La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas".

"Art. 79. (A.L. 1 de 1968, Art. 13): El artículo 79 de la Constitución Nacional quedará así:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

"Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º, y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspacen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

"Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios,

tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso.

"Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

"Las leyes a que se refieren los Incisos 2º y 3º del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas de artículo 80".

"Art. 118. (A.L. 1 de 1968, Art. 39): El artículo 118 de la Constitución Nacional quedará así:

"Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso:

"...Presentar oportunamente al Congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos;

"4º Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la Administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas mencionados en el ordinal anterior, y enviar a la Cámara de Representantes el Presupuesto de Rentas y Gastos".

"Art. 181. (A.L. 1 de 1968, Art. 52): El artículo 181 de la Constitución Nacional quedará así:

"En cada uno de los Departamentos habrá un Gobernador, que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional.

"El Gobernador, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el Departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

"Art. 182. (A.L. 1 de 1968, Art. 53): El artículo 182 de la Constitución Nacional quedará así:

"Los Departamentos tendrán Independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y **ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios**, en los términos que las leyes señalen.

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, **conforme a los planes y programas que se establezcan.**

"El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

"Art. 185. (A.L. 1 de 1968, Art. 55): El artículo 185 de la Constitución Nacional quedará así:

"En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección

popular, que se denominará Asamblea Departamental...".

"Art. 186. (A.L. 1 de 1968, Art. 56): El artículo 186 de la Constitución Nacional quedará así:

"Los Senadores y los Representantes tendrán voz en los organismos departamentales de planeación que organice la ley.

"Art. 187. (A.L. 1 de 1968, Art. 57): El artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:

"Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanza:

"1º Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del Departamento;

"2º Fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprender o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales;

"3º Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la Nación o a los Municipios;

"7º Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por

el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador;

"Parágrafo: En los casos de los ordinales 5º, 6º y 7º, las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden".

"Art. 189. (A.L. 1 de 1968, Art. 58): El artículo 189 de la Constitución Nacional quedará así:

"La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas a que se refiere el ordinal 2º del artículo 187.

"Igualmente, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social de obras públicas de los Municipios, y podrá también, atendiendo sus categorías conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias.

"Parágrafo: En el Distrito Especial de Bogotá, la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre las materias a que se refieren los ordinales 2º y 7º del artículo 187 corresponde al Alcalde.

"Art. 194. (A.L. 1 de 1968, Art. 60): El artículo 194 de la Constitución Nacional quedará así:

"Son atribuciones del Gobernador:

"...3º Presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas

sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuestos de rentas y gastos;

"6º coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental".

"Art. 196. (A.L. 1 de 1968, Art. 61): El artículo 196 de la Constitución Nacional quedará así:

"En cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal..."

"Art. 198 (A.L. 1 de 1968, Art. 63); El artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así:

"La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

"Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

"La ley establecerá las condiciones y normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación,

conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran”.

“Art. 210. (A.L. 1 de 1968, Art. 69): El artículo 210 de la Constitución Nacional quedará así:

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta a las respectivas Comisiones y que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme ley anterior, o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo de que trata el ordinal 4º del artículo 76.

“Art. 211. (A.L. 1 de 1968, Art. 70):

El artículo 211 de la Constitución Nacional quedará así:

“El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestos por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76”.

“Art. 214. (A.L. 1 de 1968, Art. 71): El artículo 214 de la Constitución Nacional quedará así:

“A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

“2º Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan

los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano”. (7).

Como es de elemental comprensión, se trata de una reforma a fondo, iniciativa de la Administración Lleras Restrepo, y que tiene un precioso antecedente en la ley 6ª y el decreto 444 de 1967, orgánicos del comercio exterior.

8. CENTRALISMO DEMOCRATICO

Un plan general de desarrollo económico y social, necesariamente debe ser único. Es decir que no se concibe, con las mismas calidad y trascendencia, la existencia jurídico-administrativa de varios planes para un mismo Estado, Nación o país.

Rigen, en esta materia, el principio y la praxis del CENTRALISMO DEMOCRATICO, que inspira desde el inicio la planificación socialista:

a. El centralismo democrático en la planificación de la economía nacional significa estipular en los planes económicos estatales únicamente las tareas fundamentales, decisivas, determinantes de los cauces principales, del ritmo y de las proporciones del desarrollo de la economía de la U.R.S.S. Al mismo tiempo, las empresas, los consejos y entidades económicas, así como los órganos de las repúblicas, confeccionan planes económicos, de acuerdo con las tareas del Estado, pero teniendo en cuenta las posibilidades y condiciones locales.

b. El centralismo socialista en la administración y planificación se combina orgánicamente con la iniciativa y actividad independiente de las localidades, a las que se conceden amplias atribuciones.

buciones para la gestión económica y cultural. Partiendo precisamente de esta concepción, Lenin señaló que en la dirección del Estado socialista se debe luchar contra todas las formas estereotipadas y los intentos de uniformidad establecidos desde arriba: "Las formas estereotipadas y la uniformidad establecida desde arriba, no tienen nada que ver con el centralismo democrático y socialista. La unidad de los problemas fundamentales, esenciales, lejos de verse perjudicada, está por el contrario, asegurada por la variedad en los detalles, en las particularidades locales, en las formas de abordar la práctica, en los modos de aplicación del control".

c. De suerte que la atención a las condiciones peculiares locales del desarrollo de la economía de cada zona, es condición indispensable de una planificación acertada. (8).

9. EL PLAN PASTRANA BORRERO

En el año de 1971 el entonces Presidente Misael Pastrana Borrero propuso y llevó a la consideración del Congreso un nuevo plan de desarrollo, cuyas metas, concretamente se fijaron así:

a. Ir concentrando mayores recursos de inversión en el desarrollo urbano, con énfasis en la vivienda, la cual será financiada en gran parte por medio de nuevos ahorros generados por el ingreso adicional;

b. Fomentar las exportaciones para así obtener las importaciones necesarias que permitan romper los obstáculos que impiden el crecimiento;

c. Aumentar la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejorar la distribución de la tenencia de la tierra para

poder elevar los Ingresos de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados Internacionales de los productos exportables del agro; y

d. Proponer, además, una mayor dependencia en los Impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el Ingreso, en el consumo y en las oportunidades. (9).

10. EL PLAN SOCIAL Y ECONOMICO

Con el sugestivo título PARA CERRAR LA BRECHA, el Presidente López Michelsen, con la cooperación del Departamento Nacional de Planeación, entregó al estudio de los gobernados y a la "fijación del Congreso" el primer Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, que abarca los años de 1975 a 1978, precedido de justas observaciones:

a. El país a partir de 1930, ha tenido "el mismo plan de desarrollo" concebido para el apoyo y la protección, en alto grado, al sector moderno de la economía. Su capítulo postrero "fue la estrategia de concentrar la inversión en la construcción de vivienda en las grandes ciudades y en Bogotá en particular".

b. Tan singular esquema de desarrollo "probablemente era una necesidad", ante el apremio de la industrialización y modernización de nuestra economía; pero la gran masa trabajadora del agro, estuvo excluida, de sus beneficios, y no consultó el factor demográfico del país.

c. El plan de desarrollo social y económico que el Congreso debe considerar, persigue, como finalidad suprema, cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado", o sea,

reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y los analfabetos y desnutridos".

d. Esta meta, de profunda raigambre democrática, impone un cambio "a fondo en las prioridades del gasto público".

Dentro de este Plan está el programa de DESARROLLO RURAL INTEGRADO (DRI), que significa una inversión total de 10.500 millones, aproximadamente, de los cuales 4.350 son recursos ordinarios y el resto, 6.200, son partes del crédito externo (BID, Banco Mundial y CIDA). En la práctica, la ejecución y la coordinación se ajustarán a la siguiente línea operativa;

a) La base, de gran amplitud, se integra con los **núcleos locales**, conformada a nivel de cada distrito por la planeación municipal y por los organismos propios de los agricultores, como las cooperativas, sindicatos y asociados. De estos núcleos saldrá la programación de las inversiones y su ejecución, como también los cambios necesarios;

b) Enseguida, estarán los **núcleos regionales**, encargados de revisar los programas elaborados por los núcleos locales y supervigilar las inversiones; se integran con organismos a nivel regional, como las oficinas departamentales de planeación y las secretarías de agricultura;

c) Por último, en la cima de lo que pudiera llamarse "pirámide administrativa" se halla el Comité Nacional del DRI y el Director General, a cuyo cargo están la dirección general del programa y la coordinación permanente de sus labores. (Decretos Nos. 1268 y 1269 de 1976).

Las funciones inherentes al Programa están a cargo de las siguientes entidades: Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, ICA, CECORA, INDERENA, ICEL, ICCE, Fondo Nacional Hospitalario, INAS, Caminos Vecinales. La distribución presupuestal es la siguiente: Crédito con asistencia técnica, 54%; desarrollo tecnológico, 14%; vías, 10%; salud, 8%; electrificación, 7%; educación, 4%; mercadeo, 2% y, otros, 1%. (10).

11. LAS DIFICULTADES

Hasta la fecha, ninguno de los planes de desarrollo económico y social descritos, han sido adoptados y puestos en vigencia conforme a los preceptos de la Constitución y de la ley. La Comisión Especial Permanente encargada de dar el primer debate a los respectivos proyectos, no ha sido integrada, principalmente por motivos de carácter político partidista y por equívocos sentimientos regionales. Tal situación parece inmodificable, y tanto los funcionarios de la Rama Ejecutiva como los de la Legislativa se resignan frente a ella. Pero esto no significa que esos programas no hayan tenido ejecución parcial y no exista una organización administrativa que cuente con los recursos financieros y técnicos indispensables para la anhelada culminación. Ya se vió el caso importante del Programa de Desarrollo Rural Integrado.

La dificultad subsiste y sólo una reforma de tipo constitucional podrá eliminarla. (11).

12. PERSPECTIVAS

De las consideraciones anteriores, se deduce que la noción de plan se halla definida, esencialmente, por dos elementos: un proyecto, es decir, un fin que se propone seguir; y las **dispo-**

siciones que se toman con vista a alcanzar éste fin, es decir, la fijación de los medios. Ya en el campo concreto de la economía puede considerarse el plan económico como "un conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica, o a la vida económica, (planes de producción, reparación, distribución, inversión, etc.)".

Si esta es la naturaleza del plan general de desarrollo social y económico, es claro que la **continuidad** en las labores indispensables para alcanzar las metas o fines, constituye elemento Ineludible para obtener un buen éxito. Y esta observación adquiere mayor fuerza al contemplar el caso colombiano, caracterizado por el hecho de que cada Presidente de la República, al asumir el mando elabora y pone en práctica, a través del presupuesto nacional y de otros medios o recursos fiscales, su propio plan, que casi siempre no coincide, o es opuesto, con el de su antecesor.

Por tanto, la perspectiva al respecto no es halagadora, ni mucho menos. Más, cuando el plan de desarrollo general sea "fijado" o adoptado por el Congreso, ya no quedará al arbitrio de los gobernantes sustituirlo o modificarlo esencialmente. Lo cual no impide que de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas del momento, mediante la evaluación debida, se le hagan los ajustes del caso. (12).

Abocado el país a una reforma constitucional en las estructuras regionales, Departamentales y Municipios, bien vale la pena tener en cuenta las siguientes glosas:

El inciso segundo del artículo 182 de la Carta ordena: "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios

a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, (Departamentos Intendencias, Comisarías y Municipios o Distritos Municipales), teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que debe ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan".

El ordenamiento constitucional dispone:

a. La distribución de los distintos servicios públicos entre la Nación y las entidades territoriales, lo que implica una distribución del poder público entre los gobernantes centrales y los regionales, poder que a su vez les permite tomar decisiones autónomas en relación con su organización y prestación.

b. La participación forzosa de las entidades territoriales en los ingresos ordinarios, o sea en las rentas que con esa calidad se incorporan en el presupuesto anual, participación cuyo monto debe invertirse en los servicios asignados.

El inciso tercero del artículo 182, además dispone que el treinta por ciento de esta **asignación** se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

Este mandato superior no ha tenido leal desarrollo y cumplimiento. Su contenido no se satisface con la expedición de una ley llamada "situado fiscal". Lo que el constituyente de 1968 ordenó es algo de mayor trascendencia dentro de la organización jurídica del país. En el inciso segundo del artículo 182 está el germen de la descentralización **admi-**

nistrativa anhelo incancelable de sus distintas secciones, que transformado en realidad, lejos de quebrantar la unidad nacional, la fortalecerá.

Entonces, lo primero que se debe hacer, es un inventario de los servicios públicos a cargo de la Nación y las entidades territoriales; en una segunda etapa su clasificación con base en su naturaleza, importancia y costo; y finalmente, la distribución. Las conclusiones que emanen de estas tareas administrativas, propias del Departamento Administrativo de Planeación, indicarán el monto de la participación en las rentas nacionales.

Y, por último, un aspecto fundamental del tema: la designación de los "Gobernadores". Sobre él, se repite lo dicho en otras oportunidades: **NO ES POSIBLE ALCANZAR UNA AUTENTICA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SIN UN PRINCIPIO, SIQUIERA, DE DESCENTRALIZACION POLITICA.**

13. EL NIVEL MUNICIPAL

Las observaciones que preceden, suministran las bases actuales para la planificación a nivel municipal. Como son normas constitucionales, hacen parte del ordenamiento jurídico superior del Estado; lo que significa su acato inmediato, sin vacilación o excepción posibles.

Dentro del sistema del "centralismo democrático", o sea del "plan único, el plan municipal debe ser base del primero, y no su eventual desarrollo o reflejo. En otros términos: las necesidades, o servicios públicos, comunes a los municipios, a todos o a parte de ellos, definen las metas del plan general dentro de las especificaciones del inventario previsto.

¿Tal cosa es viable, jurídica y administrativamente, dentro del orden institucional reseñado? Rotundamente se contesta: **nó, no lo es.** Por el contrario, los planes de desarrollo de los departamentos, y por ende de los municipios que los integran, se deben elaborar "bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinadas con los planes y programas regionales y nacionales", tal como lo indica el artículo 187 de la Carta.

En armonía con este principio, el artículo 10 de la ley 1ª de 1975 "por la cual se reglamenta el inciso 3º del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios", ordena: "Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país, especialmente con los organismos nacional y departamental de planeación, para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región". En igual sentido se expresa el decreto reglamentario de esta ley, N° 1390 de 1976: "**Coordinación de planes y programas.** Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país y una vez adoptados por la respectiva asociación, se enviarán al organismo regional de planeación, a planeación departamental y al Departamento Nacional de Planeación, para que estas dependencias los incorporen, **si fuere el caso,** a sus planes de desarrollo".

Además, la asociación de municipios y su vinculación a planes de desarrollo municipal y a la organización y prestación de servicios públicos dentro de esta área seccional, tiene el carácter de **DECISION FACULTATIVA,** y no de **mandato,** de obligado cumplimiento; con lo cual la tarea de la superación del subdesarrollo queda al arbitrio de gobernantes transitorios o del momento; lo

que pugna con la esencia del plan general de desarrollo y de la dirección de la economía nacional, nítidamente establecidos en otros preceptos constitucionales como cauces de forzoso tránsito.

14. LA REFORMA INSTITUCIONAL

Existe en la Constitución una regla de oro: los objetivos de los planes y programas de desarrollo general, deberán contemplar el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país. Difícil, por lo dicho, que ello sea coruscante realidad. A menos que la reforma

opere dentro del cambio del régimen municipal que se proyecta.

El municipio, como tantas veces se ha dicho, y no sobra repetirlo, es la célula de la sociedad colombiana; su núcleo, germen vital. Mal puede hablarse de la superación económica y social del país, de su desarrollo, si la vida apasible pero dinámica de la comarca, queda al margen de las ambiciones ciudadanas, sin salud elemental, agua potable, fluido eléctrico y escuela, por lo menos. El asedio urbano continuará, y a la postre la opaca vida campesina habrá frustrado la ilusión ciudadana.

B I B L I O G R A F I A

- (1) Constitución Política de Colombia - Presidencia de la República - Secretaría Jurídica - Bogotá, 1973.
- (2) Derecho Administrativo - Eustorgio y Mauricio Sarria - 6ª Edición - Bogotá, 1974.
- (3) Estudios sobre Administración - T. I - Instituto Internacional de Ciencias Administrativas - Bogotá, 1956.
- (4) Derecho Administrativo - Eustorgio y Mauricio Sarria - 6ª Edición.
- (5) Idem.
- (6) Régimen Legal de la Planeación - Eustorgio Sarria - ESAP - 1967 - Plan Cuatrienal de inversiones públicas nacionales - 1961-1964 - Bogotá, 1960.
- (7) Constitución Política de la República de Colombia - Luis F. Serrano A. R. 1969.
- (8) La Planificación en la U.R.S.S. en la etapa actual - Moscú, 1961.
- (9) Revista de Planeación y Desarrollo - Nº 4 - Bogotá, 1971.
- (10) Para cerrar la Brecha - Plan de desarrollo social, económico y regional - 1976-1978 - Bogotá, 1975.
- (11) Mensaje al Congreso Nacional de 1976 - Alfonso López Michelsen - Bogotá, 1976.
- (12) Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación - Charles Bettelheim, Madrid, 1962.