

✓
PRESUPUESTOS JURIDICOS PARA LA CONCERTACION
DE LAS FUERZAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN LOS
ORGANISMOS DE PLANEACION

*Dr. Luis Fernando Alvarez Jaramillo
Sub-director Jurídico de la
Federación Nacional de Comerciantes
Profesor de Derecho Constitucional y
Administrativo en la Facultad de Derecho U.P.B.*

Por la importancia que presenta para el futuro desarrollo de la actividad comercial, elemento integrador del ciclo económico descrito por el artículo 32 de la Constitución Nacional y cuyo desenvolvimiento futuro, puede verse afectado por el novedoso esfuerzo intervencionista que el Estado desplegará, alentado por el criterio sistematizado de la planeación, vale la pena formular algunos planteamientos que pueden ser de gran utilidad para el esclarecimiento de la discusión planteada en torno a la determinación de los mecanismos necesarios para lograr la efectividad del sistema de la Concertación de las Fuerzas Económicas y Sociales en los Organismos de Planeación, presupuesto indispensable para lograr los objetivos de penetración de necesidades, estrategias y metas.

Para el estudio del tema, reflexionaremos sobre los siguientes aspectos:

1. El Fenómeno del Intervencionismo y la Planeación.
2. Razón de ser del artículo 80 del Acto Legislativo No. 1 de 1979.
3. Proyecto de Ley que busca realizar los conceptos de la Planeación y la Concertación.

El Fenómeno del Intervencionismo y la Planeación: El artículo 32 de la Constitución Nacional dispone que, garantizando la libertad de empresa y la iniciativa privada, el Estado será el responsable de la dirección general de la Economía y por tanto podrá intervenir, por mandato de la Ley, en el ciclo de la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en la estructura y funcionamiento de los servicios, a fin de lograr el desarrollo integral. Esta norma no es más que el desarrollo técnico del postulado consagrado por el artículo 16 de la misma constitución, en cuyo contexto se establece que las autoridades de la República, a todos los niveles, están instituidos para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Principio consagrado por la reforma constitucional de 1936, que se manifiesta en una nueva concepción del derecho a la propiedad, que adquiere un amplio sentido de Función Social; en la especial protección que el estado debe asumir con respecto al trabajo; y en el deber de acudir a la asistencia pública como función estatal. En síntesis se trata de un cambio en la filosofía Funcional del Estado, que abandonando las tesis económicas de los fisiócratas y políticos del Liberalismo manchesteriano, asume una posición distinta con respecto a los fenómenos socio-económicos, constitucionalmente consagrada en seguimiento de los principios solidaristas del profesor Leon Duguit.

De todas maneras, aunque la norma del artículo 32 se remonta al año 36, sólo por el Acto Legislativo de 1945 se dispuso que la intervención Estatal debería realizarse por mandato de la Ley.

En efecto, en tratándose de la actividad intervencionista, ésta sólo podría llevarse a cabo por medio de Leyes, lo que significaba que era el legislativo, órgano colegiado, intermitente y de carácter político, el encargado de esbozar y definir los campos en los que operaba el intervencionismo con la consiguiente imposibilidad práctica que ello generó. Pero a partir de la reforma del 45, arriba mencionada, el

legislador es quien imparte la orden, es quien determina los sectores o procesos genéricos en los que se detectaba la necesidad de la intervención, correspondiéndole al ejecutivo la realización concreta, es decir, la determinación de las actividades que se debían intervenir, así como la fijación de los sistemas que habrían de utilizarse, con el fin de hacer efectivo el principio rector de la Economía Nacional.

Como era apenas natural, las Leyes de intervención, solamente marcaron amplias perspectivas dentro de las cuales debe moverse el gobierno para realizar los objetivos de la institución, originándose todo un replanteamiento jurídico sobre la potestad reglamentaria y específicamente sobre la naturaleza de los decretos expedidos por el ejecutivo. Hoy está claramente delineado, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, que existen importantes elementos para diferenciar un decreto reglamentario de un decreto de intervencionismo, tanto por su alcance como por jerarquía. Penetrando en el contenido material del artículo 32 debe afirmarse que la potestad de intervención estatal en la actividad privada es amplísimo, pues incluye todo el proceso económico, sin descontar los aspectos sociales vinculados a él, como el pleno empleo y la rentabilidad salarial, lo que condujo al constituyente a afirmar que el objetivo de la intervención debe ser lograr el desarrollo integral, que es también la meta primordial de la planeación. Por ello sostiene el profesor Vidal Perdomo que "el artículo 32 da bases suficientes para la planeación o planificación, esto es, un sistema económico de recursos financieros y humanos para conseguir determinados fines del desarrollo económico y social y para cuyo logro el estado puede dirigir y orientar las actividades de los diferentes sectores económicos".

El camino de la planeación con fundamento único en los principios intervencionistas consagrados por la Constitución Nacional, había sido visualizado por el constituyente del 45 al disponer como competencia del Congreso la fijación de planes y programas a los cuales debía someterse el fomento de la Economía Nacional. Además es evidente que el objetivo que se buscaba a través de la institucionalización del intervencionismo podrá lograrse sino por medio de la planeación. Una intervención aislada, independiente de una política económica general y de los objetivos y metas que se deben alcanzar a través de una programación a largo plazo, no puede lograr ni el fomento ordenado de la Economía Nacional, mucho menos el desarrollo integral. Lo expuesto significó, teóricamente hablando, la constitucionalización de la planeación como función normal del Congreso, sin necesidad de acudir a especiales figuras jurídicas.

A pesar de la claridad que se quiso dar a los textos positivos, las normas sobre planes no se dieron. En principio trata de argumentarse que la pobreza legislativa al respecto se debía a la falta de un organismo especializado, técnicamente dotado para proponer esta clase de actos, lo que lleva a autorizar en la Reforma Administrativa de 1958, como mecanismo de solución, la creación del Departamento Administrativo de Planeación.

Empero, las leyes sobre planes no surgirán, formalmente porque el proceso de adopción al que tenían que someterse por el Congreso, los proyectos de ley sobre estas materias, aumentó la dificultad de estudio y demoró el procedimiento le-

gislativo, haciéndose imposible la expedición de leyes al respecto, amén de no existir una comisión legislativa especializada en estudiar estos temas que vinculara suficientemente al congreso en el propósito de la planeación.

Consciente de lo que ocurría y no obstante que los objetivos de la planeación se delineaban en el texto consagradorio de la intervención, el constituyente del 68 quiso establecer, al menos formalmente, normas especiales sobre el tema. Surge de esta forma, el artículo 80 de la Carta que institucionaliza la famosa comisión del plan, con el ánimo de encontrar una fórmula procedimental que comprometiera al Congreso en este propósito.

Lamentablemente la reforma constitucional cometió dos grandes errores en esta materia: Uno de técnica legislativa y otro de oportunidad política. El primero, consistente en no definir los elementos fundamentales que debe contener el plan, ni precisar la interna relación que debe guardar con el intervencionismo Estatal. En el segundo yerro se incurrió al definir la composición humana de la citada comisión del plan. La fórmula consagrada hacía políticamente imposible su configuración. La experiencia, a través de diez años de vigencia inoperante de la norma, así lo demostro.

2. Razón de ser del artículo 80, del Acto Legislativo No. 1 de 1979:

Merced a las aclaraciones doctrinarias formuladas, es posible comprender la razón que asistió a los constituyentes del 79 para proceder a la estructuración del actual artículo 80 de la Carta. Los reformistas del último año de la década, con acierto, vinculan y aclaran los enunciados de algunas disposiciones de suma importancia.

A. En primer lugar, aclaran definitivamente el factor competencia en materia de planeación. En efecto el artículo 76 No. 4, al disponer que "corresponde al Congreso establecer el plan de desarrollo económico y social **que prevé el artículo 80** y las de obras públicas que hayan de emprenderse a 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 las mismas"; deja en claro que la planeación debe hacerse por ley, en la forma prevista en la norma que consagra material y formalmente el plan.

B. Así mismo el artículo 80 establece que "habrá un plan nacional de desarrollo económico y social presentado por el gobierno y aprobado por el congreso, que comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del estado **de acuerdo con el artículo 32**, las inversiones para impulsar el desarrollo regional y la participación que se dará a los diferentes sectores, y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución.

Este nuevo texto incluye tópicos de vital importancia: En primer término subsanando el aparente (para otros real) vacío de las constituciones anteriores y regresando a la idea básica de los doctrinantes del 45, expresamente vincula los ob-

jetivos del plan con la finalidad del artículo 32 el plan supone necesariamente la intervención y ésta a su vez, es un mecanismo indispensable para lograr los objetivos de la planeación, fundamentalmente en lo que se refiere a la afectación de la propiedad privada. De otra parte el nuevo texto, corrigiendo fallas anteriores, no sólo describe los aspectos formales suficientes para la elaboración del plan, sino que hace énfasis en su aspecto material al identificar dos partes integrantes de todo plan. Una parte general destinada a señalar propósitos, metas, prioridades en la acción del Estado, definiciones sobre inversiones para el desarrollo regional y la participación que en el proceso se dará a los diferentes sectores y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución.

C. Por último es necesario anotar como en la redacción del nuevo texto del artículo 80, el constituyente de 1979 retomó conceptos del clásico Código de Régimen Político y Municipal, obra en la cual se jerarquizaban las leyes, atendiendo a cierto grado de sistematización y abstracción, así como el procedimiento legislativo utilizado en su expedición. La idea, con el desarrollo de la ciencia constitucional y los cambios introducidos en el proceso formal de la ley, se fue desechando para este tipo de actos, aunque doctrinariamente experimenta un profundo desarrollo en relación con los actos que expide el ejecutivo, ya que los decretos de la Administración se clasifican en distintas categorías, atendiendo fundamentalmente a su contenido. Pues bien, del análisis del párrafo segundo del artículo 80, así como del párrafo primero de la misma norma, fácilmente se puede concluir la reactivación de dichos conceptos. En efecto, mientras en el mencionado párrafo se estipula que "Una ley normativa definirá la forma de concertación de las fuerzas Económicas y Sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan", en la parte inicial del segundo párrafo del tantas veces mencionado artículo se afirma que "la ley del plan tendrá supremacía sobre los que se expidan para asegurar su cumplimiento". Con fundamento en un simple estudio exegético, se concluye que la norma identifica, en términos kelsenianos, tres clases de leyes, jerárquicamente estratificadas, en cuanto que el contenido de cada grupo de leyes condiciona y subordina, así sea solo procedimentalmente los postulados normativos del grupo inferior.

En este orden de ideas se daría en primer lugar la ley normativa, por cuanto ésta delinearía imperativamente los procedimientos que se deben seguir para elaborar el plan, incluyendo la forma como ha de operar la concertación en los organismos de planeación. Subordinándose a los lineamientos dibujados por la ley normativa, se expedirá la ley del plan, que ha de supeditarse a lo anterior, por lo menos desde el punto de vista del procedimiento que se debía seguir para la estructuración del plan. La naturaleza misma de esta última disposición obliga a expedir las actas jurídicas indispensables para su realización. En cuanto, para buscar la efectividad de los objetivos y metas trazadas por el plan se requiera expedir alguna disposición que afecte campos de especial competencia del congreso, entonces el legislador producirá una ley de desarrollo, que consecuentemente estará subordinando a la ley del Plan. Como se aprecia, en la época inmediatamente anterior a la reforma el sometimiento de una ley a otra norma formal y materialmente así denominada, sólo se concebía, a lo sumo, en el caso de la ley anual del Presupuesto.

En el nuevo ordenamiento, al formalizar la categorización de leyes, revive aquella vieja discusión acerca de la existencia de "leyes ilegales" y la posibilidad de instaurar acciones de "ilegalidad" ante la Corte Suprema de Justicia; o si por el contrario continúa aplicándose el criterio por el cual, cuando una ley "inferior" no se subordina a los lineamientos trazados por la "superior", de todas maneras debe instaurarse una demanda por inconstitucionalidad, ya que en el fondo es la norma fundamental la que se está violando, pues es ello lo que obliga a dicha subordinación.

Proyectos de Ley que buscan realizar los conceptos de la Planeación y la Concertación:

Dos iniciativas, una gubernamental y otra por parte del legislador se presentaron a consideración del honorable Congreso, sin que hayan tenido éxito, aunque la primera, cuya autoría pertenece al ex-ministro Jaime García Parra corrió con mejor suerte, pues al menos logró ser debatida en la Comisión primera Constitucional; en tanto que la segunda, indudablemente de mayor contextura, producto de un estudio más profundo sobre el tema y que fue presentado por el Representante Hugo Palacios Mejía, no mereció el mismo tratamiento, siendo prácticamente desechado desde un comienzo por las fuerzas políticas de la Cámara.

De todas maneras, del análisis del proyecto presentado por el doctor Palacio Mejía (ver anexo No. 1), se puede esbozar las siguientes consideraciones, en torno a lo que se pretende deba ser el contenido de la mal llamada "ley normativa" (toda ley es normativa). Apreciaciones concordantes en un todo, con las ideas que se han expuesto en el presente ensayo.

- a. La ley del plan deberá desarrollarse por medio de las leyes previstas en la parte programática (artículo 34 del proyecto).
- b. El presupuesto general de la nación es uno de los medios de ejecución de la ley del plan y por tanto debe ceñirse a ella (artículo 35 del proyecto).
- c. La ley del plan tendrá supremacía sobre cualesquiera otras leyes que, expedidas por el congreso, puedan incidir en su cumplimiento. Así como también debe someterse a ella el ejecutivo al producir sus decretos, actas, hechos y operaciones.

Lo anterior significa que si la ley del plan se desarrolla por medio de leyes que definen las operaciones y los medios para cumplir los propósitos y las metas previstas en el mismo; así como los cambios necesarios en los sistemas administrativos, económicos y jurídicos, para que sea susceptible la realización del plan (artículo 23 del proyecto) son éstas las verdaderas leyes de intervención a que se refiere el artículo 32 de la constitución y por tanto son ellas, las que deben ser desarrolladas por el ejecutivo para lograr, a través de la planeación, los objetivos propios del intervencionismo; que se traducen en la posibilidad del desarrollo integral. Es en este punto, donde se da el entronque perfecto entre el artículo 80 y el 32 de la nueva codificación, ya que determina las competencias del ejecutivo y legislativo

en materia de planeación e intervención.

Continuando con este breve análisis del proyecto, es menester anotar que tanto el artículo 13 como el 36 garantizan la defensa de los derechos adquiridos por los particulares, en el sentido de que las situaciones jurídicas consolidadas por personas naturales, con arreglo a las leyes y actos administrativos que desarrollan el plan, no pueden ser desconocidas, ni vulneradas por normas posteriores. A la luz de los conceptos constitucionales y de los principios que orientan el tránsito de legislación, el contenido conceptual de estos dos artículos no es indispensable y como tal, para evitar confusiones, deberían ser suprimidos.

Por último hacemos referencia al aspecto que más interesa en la redacción del proyecto que trata de desarrollar los cánones constitucionales. Se trata de analizar los organismos de la Planeación en Colombia. En primer término, se tiene el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, cuyo origen se remonta a la ley 19 de 1958. Organismo administrativo, propio de la organización central, que posee funciones técnicas claramente definidas:

Recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y otras entidades públicas o privadas; elaborar los planes generales de desarrollo; vigilar el desarrollo de la Economía Nacional en relación con la coyuntura general, en especial lo referente a los sectores agropecuario, de comercio exterior, industrial, comercial, de finanzas públicas y de empleo; preparar y presentar al presidente de la República informes periódicos u ocasionales sobre la situación económica del país, prestar colaboración y asesoría técnica a los ministerios, departamentos administrativos, institutos descentralizados y demás entidades públicas; recibir los planes parciales que deberán remitir y demás actividades señaladas en las disposiciones legales (Decretos 3242 y 3243 de 1963; Decreto 2996 de 1968).

✓ Es de anotar que, de la organización jerárquica vigente, se concluye, como bien lo anota el proyecto, que "el máximo orientador de la Planeación Nacional es el Presidente de la República, quien adelantará esa función a través del Departamento Administrativo de Planeación, sin perjuicio de emplear, como cuerpo consultivo, el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Este último posee, entre otras varias, la facultad de "estudiar y recomendar al gobierno, para que sean sometidas al Congreso Nacional, los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Administrativo de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

✓ Otro organismo de la Planeación es la comisión del Plan, cuerpo del congreso, de difícil composición, tanto por consideraciones de tipo técnico como político. Su análisis, por lo complejo, bien merece que se le dedique un comentario especial en otra oportunidad.

El Consejo Nacional de la Concertación, nuevo órgano asesor en torno al cual, se hace necesario formular algunas observaciones especialmente por el enfoque que del mismo se hace en el proyecto que se comenta. Nos parece absolutamente conveniente y útil que las distintas fuerzas económicas del país participen en la elaboración del plan, fundamentalmente si se tiene en cuenta que su desarrollo programático puede significar la proyección de importantes medidas de intervención en la actividad nacional. El proyecto establece como requisito procedimental para la concertación, que las fuerzas económicas y sociales que pretendan participar en este Consejo, se inscriban previamente en la Secretaría del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Lamentablemente no se definen los criterios que pueden asistir a dicha secretaría para negar una solicitud de inscripción (artículo 16 del proyecto) abriéndose una peligrosa vía de influencia y privilegios en la escogencia de los miembros activos del Consejo de la Concertación. Además, no se entiende como en un sistema unitario de Estado con un gobierno presidencialista y una Organización Administrativa Centralizada, se consideran fuerzas económicas, distintas del gobierno mismo, el Distrito Especial de Bogotá, los Departamentos y sus entidades descentralizadas, con el fin de darles participación en el Consejo de la Concertación (artículo 14 del proyecto), teniendo en cuenta que sus máximos dirigentes son agentes del presidente.

Por último, es absurdo y aun hasta inconstitucional, que para hacer uso del derecho a la concertación en los organismos de la Planeación y con el fin de "sufragar los gastos que ocasione al gobierno y al congreso el ejercicio del Derecho a la Concertación, cada persona jurídica privada que se inscriba debe pagar el 5^o/o de sus ingresos totales durante el año anterior o por lo menos \$ 250.000.00.

En efecto, según el artículo 16 de la Constitución Nacional, las autoridades de la República están instituidas para desarrollar una serie de actividades tendientes a lograr la protección de la vida, honra, bienes de los ciudadanos y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Esta actividad se manifiesta a través del ejercicio de la función pública Administrativa, que no debe ser subvencionada por personas determinadas, puesto que para ello la Constitución Nacional ha establecido un sistema impositivo general. razón por la cual el artículo 76-13 fija como función del congreso establecer, por medio de leyes, las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración. Por último es necesario anotar que si bien el Estado puede reglamentar el derecho de petición consagrado en el artículo 45 de la Constitución Nacional, como se hizo por ejemplo a través del decreto 2733 de 1959; pero lo que no se puede aceptar, de acuerdo a nuestros principios constitucionales y administrativos, es que se haga supremamente gravoso el ejercicio de ese derecho. Vale acatar que si bien el proyecto en mención, es amplio en la determinación de los procedimientos mecánicos para la concertación, no penetra en el fondo teórico de lo que debe ser la concertación, su sentido, sus implicaciones; las estrategias para su eficacia y otros aspectos, sobre los cuales comentaremos al analizar el proyecto gubernamental.

Una de las primeras iniciativas para la legislatura de 1980 la constituyó el proyecto de ley No. 2 de 1980, presentado por el entonces Ministro de Hacienda Jaime García Parra, buscando la consagración positiva de la ley normativa. (Ver

anexo No. 2). En el proyecto en mención se incluyen cinco capítulos contentivos de los aspectos, que a sentir del gobierno, deben ser tratados en la ley normativa: Los objetivos y contenido del plan; los organismos de Planeación; el procedimiento para la elaboración y aprobación del plan; las formas de Concertación; el plan y el Presupuesto Nacional; y la Planeación Nacional, Regional y Municipal. En términos generales se puede afirmar que ambos proyectos persiguen unos mismos objetivos, cifñéndose en gran parte a los propios textos Constitucionales. Empero hay dos aspectos dignos de especial reflexión en relación con los organismos de Planeación; como son los referentes a la Comisión del Plan y la estructura de la Concertación.

Sobre la Comisión del Plan el presente proyecto, a diferencia del anteriormente analizado, guarda absoluto silencio. La falta de una definición técnica sobre la conformación de la Comisión, hará que ésta sea estructurada indefinidamente por los dignatarios del Congreso, con las consiguientes pugnas políticas y la consecuen-te inoperancia, al no ser llamadas definitivamente las personas más idóneas para ocupar dichos curules. Es lamentable que un proyecto sobre una ley, que se supone deba definir los procedimientos para elaborar el plan, no se pronuncie sobre este tópico.

Sobre la forma de la Concertación, el proyecto, igual que el ya estudiado, comete el error de preocuparse fundamentalmente por los aspectos formales de la misma, sin penetrar en su verdadero significado. Aun desde el punto de vista meramente procedimental incurre en la impropiedad de Facultad al Presidente de la República para que, previa Recomendación del CONPES, Cree Comisiones de Concertación cuyo número, temática, y composición se determinarán de acuerdo con las orientaciones y directrices generales del Plan. No es conveniente dejar a merced de las momentáneas consideraciones de la Administración imperante, la integración del fenómeno de la Concertación. Además el texto constitucional, previendo esta peligrosa posibilidad y tratando de establecer seguridades para los distintos sectores, es clara al afirmar que corresponde al Congreso por medio de la Ley Normativa "definir la forma de la Concertación".

Cuando la Constitución atribuye al legislador la potestad para definir la forma de la Concertación pensamos, que a más de buscar que esta institución fuese producto de un amplio debate por parte de todos los sectores, en el seno del Congreso, quiso que se definiera la filosófica de la Concertación lo que lamentablemente no se hizo en ninguno de los proyectos en comento, por lo que es menester hacer algunos comentarios al respecto.

Desde que el profesor Jean Monnet introdujo en Francia la idea de la Economía concertada surgió en la doctrina Francesa toda una gama de opiniones en torno al significado conceptual de este nuevo enfoque, pero siempre bajo óptica de que la concertación como principio fundamental hacia el que debe tender la economía planificada, está llamada a conjugar intereses hacia el progreso colectivo, sin que ello signifique que se pretenda con ella suprimir la lucha entre grupos económicos y sociales, sino que se busca precisamente la orientación de esos intereses hacia el bien común colectivo, entendiendo como la creación de las condiciones neces-

rias para el desarrollo individual de la persona humana en su integridad natural y social.

Desde este punto de vista la concertación no se cumple con un organismo aislado, en cuyo seno los distintos sectores de la Economía formulen demandas ante el gobierno, de acuerdo a sus intereses grupales. No, la concertación supone un constante que hacer, es dinámico, no estático. No se trata de un proceso de peticiones, sino del aglutinamiento permanente de las Fuerzas vivas del Estado, que confluyen, respetando los intereses recíprocos, en la elaboración de las estrategias para el desarrollo integral. Para ello hay que conformar grupos de estudio a distintos niveles (Nacional, departamental, municipal, sectoriales). Estas comisiones trabajarán separadamente, pero tendrán mecanismos de convergencia en forma tal, que a través de un sistema de trabajo sincronizado se logren canalizar las necesidades colectivas, para lograr así, que un máximo organismo de Concertación, que concentraría toda la información, pueda plantear las estrategias sociales, económicas, fiscales, jurídicas; necesarias para el logro de la ansiada meta del bien común. Es el congreso, cuerpo fundamental de la democracia política, el organismo que debe idear el sistema de concertación suficiente, ágil y operativo; indispensable para que pueda surgir la verdadera democracia Económica.

Como orientación sobre el mecanismo que debe idearse el país, para la concertación el doctor Augusto Espinosa Valderrama, comentando la obra "la Planificación Económica en Francia" de Fourastié y Courtheoux cita el siguiente párrafo textual: "El Comisario del Plan —nuestro Departamento Nacional de Planeación— es un lugar de reencuentro y de trabajo en común, donde las informaciones se reúnen y se confrontan las perspectivas. Las comisiones de modernización (especie de comisiones de Concertación) tiene de treinta a cincuenta miembros designados por el gobierno a propuesta del comisario general. Las integran tres grandes categorías: Los jefes de empresas y representantes de organizaciones patronales, los asalariados y delegados de sindicatos obreros y los funcionarios de los sectores administrativos. Estas comisiones son centros de estudio y de reflexión y en ellas se busca el acuerdo y no el voto mayoritario. Hay comisiones "verticales" especializadas por sector de actividad; por ejemplo, las de agricultura, artesanado, edificios y trabajos públicos, carburantes, química, comercio, energía, equipamiento cultural, equipamiento sanitario y social, equipamiento escolar, equipamiento urbano, vivienda, industrias agrícolas y alimentarias, industrias de transformación, minas y metales no ferrosos, pesca, correo y telecomunicaciones, radio y televisión, siderúrgica, turismo y transporte. Y hay comisiones "horizontales" que estudian, bajo un ángulo particular, el conjunto de los sectores; la comisión de mano de obra vigila, v. gr., el equilibrio del empleo; la de economía general y finanzas se ocupa de los equilibrios monetarios entre la inversión y el ahorro, las apropiaciones y los gastos públicos, los ingresos y las salidas de divisas; además, secciones del comisariado estudian y proponen sobre productividad, investigación científica, desarrollo regional".

Como se puede apreciar se trata de un sistema complejo cuya virtud estriba en buscar a través de una autorización de los grupos o sectores de la actividad económica-social, obtener una completa información que posteriormente se cana-

lizaría a través de organismos o comisiones más amplias. Por eso extraña que en los proyectos presentados al congreso, se ignoren fuerzas activas tan importantes como la clase trabajadora y sus sindicatos, asociaciones de Profesionales, las asociaciones cívicas y los centros de investigaciones de las Universidades públicas y privadas.

Anexo No. 1

PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 1980

Por la cual se definen la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación; los procedimientos para elaborar el Plan de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional, y para asegurar su normatividad y concordancia con el Presupuesto General de la Nación.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

CAPITULO I

Naturaleza y objetivos de la planeación

Artículo 1o. - El Estado asume la dirección general de la economía por medio de planeación; e intervendrá para que ésta sea eficaz, para racionalizar aquella, y alcanzar los otros objetivos previstos en el artículo 32 de la Constitución.

La intervención del Estado, que autoriza esa norma, se hace por mandato de la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Ley del Plan o Plan) y con los recursos, medios y sistemas previstos en ella para su ejecución.

La planeación y la intervención garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común.

Artículo 2o. - La planeación comprende:

- a) La descripción objetiva de los sectores, regiones, actividades o situaciones que se pretende planificar, con un inventario de los recursos y de los elementos disponibles.
- b) La previsión del desarrollo espontáneo de los sectores, regiones, actividades o situaciones que se pretende planificar.
- c) La precisión de los propósitos nacionales y de las metas que se buscan, y de su prioridad.

d) El análisis de las causas del desarrollo espontáneo previsto, y de las varias alternativas económicas, administrativas, sociales y jurídicas que serían necesario introducir para alcanzar los propósitos y metas.

e) La definición precisa de las reformas económicas, administrativas, sociales y jurídicas que se recomiendan; y de la manera de cumplir esas reformas una vez adoptadas.

Artículo 3o. - Son organismos de planificación, el Departamento Administrativo Nacional de Planeación; la Comisión del Plan y el Consejo Nacional de la Concertación.

CAPITULO II

La Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación

Artículo 4o. - El Presidente de la República es el supremo orientador de la planeación nacional y adelantará esa función a través del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, sin perjuicio de emplear, como cuerpo consultivo, el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Artículo 5o. - El Departamento Nacional de Planeación estará organizado en la forma que determinen las leyes.

CAPITULO III

La Comisión del Plan

Artículo 6o. - La Comisión Constitucional Permanente del Plan (Comisión del Plan), estará compuesta por veintisiete miembros en representación de los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, y los Territorios Nacionales.

Corresponde a la Comisión del Plan dar primer debate a los proyectos de ley del Plan; vigilar su ejecución, y la evolución y resultados del gasto público.

Las Comisiones de la Mesa Directiva de las Cámaras determinarán por sorteo los Departamentos cuyos representantes ante la Comisión del Plan debe elegir cada Cámara. El sorteo se hará en público, en fecha, hora y sitio anunciados con siete días calendarios de anticipación, y de él se hará un acta.

Artículo 7o. - Enseguida, en cada Cámara las Comisiones de la Mesa multiplicarán el número de entidades territoriales cuya representación en la Comisión del Plan deba ser elegida, por los porcentajes de cada partido político en aquella, y establecerán así cuantas entidades territoriales deben ser representadas por congresistas de cada partido.

Artículo 8o. - Para los efectos del párrafo 2o. del artículo 80 de la Constitución, las circunstancias electorales que tienen un solo representante a la Cámara estarán

representadas por él en la Comisión del Plan.

Artículo 9o. - Para establecer en cada Cámara la filiación política de las personas que deben representar a cada entidad territorial en la Comisión del Plan, y hacer las elecciones respectivas, se aplicarán las reglas de los artículos séptimo y octavo y, luego, las siguientes:

a) El Presidente someterá a elección los nombres de los congresistas de cada una de aquellas entidades territoriales que sólo tengan dos miembros en ella.

b) Después, los miembros de la Comisión de la Mesa que pertenezcan al partido político mayoritario en esa Cámara, designarán las otras entidades territoriales que sean necesarias para completar la representación que corresponde a ese partido, así:

1o.) Designarán primero aquellas entidades territoriales en donde aquél haya obtenido mayoría y en donde los otros partidos políticos sólo hayan elegido un miembro de la respectiva Cámara.

2o.) Designarán luego aquellas entidades territoriales en donde aquél haya obtenido mayoría, y por último las demás que sean precisas para completar su cupo.

3o.) Sin embargo, no podrán designar para su partido político, simultáneamente, las dos entidades territoriales en donde haya habido mayor número de votantes.

c) Después, los miembros de la Comisión de la Mesa que pertenezcan al partido político que siga en esa Cámara en número de congresistas al mayoritario, designarán entre las que no hayan sido asignadas las entidades territoriales cuya representación en la Comisión del Plan corresponda a su partido, atendiendo a las mismas reglas descritas atrás en cuanto sea del caso.

d) Después, si no está completa ya la Comisión del Plan, los miembros de la Comisión de la Mesa que pertenezcan a otros partidos políticos, designarán entre las que no hayan sido asignadas las entidades territoriales cuya representación en la Comisión del Plan debe corresponder a estos, atendiendo a las reglas anteriores en cuanto sea del caso. Si no hay miembros de otros partidos en la Comisión de la Mesa, la designación se hará por escrito, con la firma de la mayoría absoluta de los congresistas que pertenecen a otros partidos. Si tal designación no tiene lugar inmediatamente después de las previstas antes, el Presidente de la respectiva Cámara procederá a hacerla.

Cada Cámara procederá luego a elegir los miembros restantes de la Comisión del Plan, atendiendo a la distribución territorial y política que resulte del procedimiento anterior.

Los miembros de la Comisión del Plan no podrán ser miembros de otras Comisiones Constitucionales Permanentes. Al integrar por vez primera la Comisión del Plan, aquellas operarán con el número de Congresistas que resulte si uno o

varios de sus miembros pasan a ésta; en el futuro, la ley determinará el número de los miembros de las otras Comisiones.

Artículo 10. - Las Comisiones de la Mesa deben realizar el sorteo regulado atrás durante la primera semana de sesiones. El incumplimiento de este deber es causal de mala conducta, que puede declarar por mayoría la Cámara respectiva y que ocasiona, de pleno derecho, la pérdida del cargo en la Comisión de la Mesa. Tan pronto se reintegren las Comisiones de la Mesa, comenzará a contarse de nuevo el plazo mencionado, y así sucesivamente, hasta que cada Cámara conozca cuáles son las entidades territoriales cuyos representantes a la Comisión deben elegir, y cuál será su filiación política.

En 1980 el sorteo tendrá lugar en la primera quincena siguiente a la sanción de esta ley:

Artículo 11. - Tan pronto los miembros de las Comisiones de la Mesa hayan cumplido su deber de establecer las entidades territoriales cuyos representantes en la Comisión del Plan debe elegir cada Cámara, cada Comisión de la Mesa convocará para designar la filiación política de los congresistas que deben integrar la Comisión del Plan y para elegirlos, señalando el día y la hora. Constituye causal de mala conducta no convocar a elección antes de que las Mesas Directivas asuman el derecho de integrar la Comisión del Plan, y obstaculizar de cualquier modo esa elección. La mayoría de la Cámara respectiva puede declarar la mala conducta, esta ocasiona de pleno derecho la pérdida del cargo.

CAPITULO IV

El Consejo Nacional de la Concertación; el derecho a la concertación

Artículo 12. - El derecho a la concertación consiste en participar en los trabajos de los organismos de planeación. De él se deriva, para todas las personas, el derecho a adelantar las actividades previstas en el Plan y en las leyes y actos administrativos que lo desarrollan, en condiciones de estabilidad jurídica.

Artículo 13. - Se garantizan los derechos adquiridos con justo título, por personas naturales y jurídicas, con arreglo a las leyes y actos administrativos que desarrollan el Plan; tales derechos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por normas posteriores, todo dentro de los límites del artículo 30 de la Constitución.

Artículo 14. - Son fuerzas económicas y sociales con derecho a la concertación en los organismos de planeación:

a) El Distrito Especial de Bogotá; los Departamentos; y sus entidades descentralizadas.

b) Las personas jurídicas que tengan al menos cuatro años de existencia, y cuyo objeto sea representar a un gremio de personas naturales o jurídicas, para que, gracias a la amplia información y examen de las condiciones en que operan sus

miembros, se armonicen sus intereses con el bien común.

c) Las personas jurídicas que, por motivos ajenos a su voluntad no hagan parte de algún gremio y cuyo concurso sea necesario para obtener la información que requieran los planes, o su cumplimiento.

Artículo 15. - Las fuerzas económicas y sociales con derecho a la concertación en los organismos de planeación tienen las siguientes facultades:

a) Participar en la elección de sus representantes en el Consejo Nacional de la Concertación;

b) Conocer todos los documentos sometidos al examen del Consejo;

c) Hacer llegar al Consejo a través de su representante en él, todos los documentos que completen o impugnen los anteproyectos de ley del Plan, y obtener una respuesta;

d) Ser recibidos en audiencia en el Consejo y en la Comisión del Plan;

e) Hacer parte de grupos de trabajo a los que el Consejo encargue la elaboración de planes y programas complementarios, o de propuestas de reforma al Plan.

Artículo 16. - Para hacer uso del derecho a la Concertación en los organismos de planeación es preciso haberse inscrito en la Secretaría del Departamento Nacional de Planeación y haber cubierto los derechos respectivos. La Secretaría puede negar la inscripción, por resolución motivada.

Para atender los gastos que ocasione al Gobierno y al Congreso el ejercicio del derecho a la Concertación, cada persona jurídica privada que se inscriba deberá pagar anualmente a la Nación, en la forma que indiquen los reglamentos, el cinco por ciento (5^o/o) de sus ingresos totales durante el año inmediatamente anterior, si ese porcentaje produce doscientos cincuenta mil pesos (\$ 250.000.00), o por lo menos esta suma.

Las personas jurídicas de derecho público contribuirán anualmente en la forma que indiquen los reglamentos, con el medio por ciento (0.5^o/o) de sus ingresos totales durante el año anterior, sin exceder un millón de pesos (\$ 1.000.000.00).

Las sumas de que trata este artículo se ajustarán anualmente en el mismo porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor para empleados que lleva el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, aproximadas a la decena de miles más cercana.

Artículo 17. - El Consejo Nacional de la Concertación estará compuesto por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, quien lo presidirá, lo convocará y le propondrá un reglamento interno y un calendario de trabajo; por cinco funcio-

narios públicos, designados por el Presidente de la República; por dos congresistas, elegidos por la Comisión del Plan; por un representante elegido por las fuerzas económicas y sociales prevista en el literal "a" del artículo catorce; y por cuatro representantes elegidos por las demás fuerzas económicas y sociales de que trata ese artículo. Dos de estos últimos corresponderán a los gremios de los trabajadores.

El Consejo se reunirá y decidirá según las reglas previstas en la Constitución para el quorum deliberatorio y decisorio de las Cámaras.

Los representantes de las fuerzas económicas y sociales del sector privado durarán en sus cargos por cuatro años y serán reelegidos por una sola vez para el período inmediatamente siguiente al inicial; los de los demás por el mismo período, pero la elección se entiende hecha en favor de la entidad pública y no de su representante legal.

Es función del Consejo colaborar con el Presidente de la República, el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión del Plan en la preparación de éste. Sus recomendaciones no son obligatorias.

Artículo 18. - Los miembros del Consejo Nacional de la Concertación tienen derecho a:

- a) Conocer oportunamente los documentos que elabora el Departamento Nacional de Planeación para preparar el anteproyecto de Plan y todos los documentos e informaciones que los respalden y el anteproyecto mismo. Este puede ser conocido del público.
- b) Presentar documentos que complementen o impugnen el anteproyecto elaborado por el Departamento Nacional de Planeación.
- c) Obtener del Departamento Nacional de Planeación en forma oportuna una respuesta escrita, detallada y motivada, a los documentos aludidos atrás.
- d) Presentar informes sobre la ejecución del Plan y los resultados del gasto público; recibir respuesta sobre ellos y presentar proposiciones de reforma.
- e) Proponer la creación de grupos de trabajo, compuestos por personas ajenas a la Comisión pero con derecho a la Concertación, para que elaboren planes y programas complementarios del Plan o propuesta de reformas a éste.
- f) Proponer que la Comisión conceda audiencia a otras personas con derecho a la Concertación.
- g) Votar en los asuntos sometidos al Consejo.
- h) Recibir la misma remuneración que los congresistas, si no tienen ya otras asignaciones del sector público.

Artículo 19. - La vocería de quienes pretenden ejercer el derecho de Concertación en los organismos de planeación corresponderá, únicamente, al representante legal de la respectiva entidad o a una persona que reúna calidades para ser Senador y que haya sido designado por aquél. Ambos deberán haberse inscrito previamente en la Secretaría del Departamento Nacional de Planeación. Esta podrá negar la inscripción, por resolución motivada.

Artículo 20. - Todos los documentos que presenten a los organismos de planificación quienes pretendan hacer uso del derecho de Concertación deben llevar la firma del representante legal de la respectiva entidad, y la de profesionales con título universitario que respalden cada uno de los principales asuntos que trate el respectivo documento. Esos profesionales deben reunir las cualidades necesarias para ser Senador.

CAPITULO V

Procedimientos para elaborar el Plan

Artículo 21. - El Presidente de la República, con la asesoría del Consejo de Ministros o del Consejo Nacional de Política Económica, señalará al Jefe del Departamento Nacional de Planeación las pautas y criterios generales que debe incorporar al anteproyecto de ley del Plan; y aquel preparará el anteproyecto respectivo.

Artículo 22. - Con base en ese anteproyecto, el Consejo Nacional de Concertación elaborará la parte general del proyecto del Plan, así:

- a) Los propósitos nacionales objeto del Plan;
- b) Las metas que debe alcanzar el país en el cumplimiento de esos propósitos, y durante el plazo previsto en el Plan. Cuando la consecución de las metas implique actividades o resultados susceptibles de cuantificación, expresará las cantidades deseadas;
- c) Las prioridades en el cumplimiento de esas metas; indicando, con precisión y, si es posible, en forma cuantificada, las metas mínimas aceptables, y las metas o niveles de ejecución que pueden sacrificarse si surgen dificultades;
- d) Las inversiones para el desarrollo nacional y regional, con especificación de su ubicación precisa, su costo, su forma de financiamiento, y los estudios que acrediten su factibilidad y su rentabilidad privada y social.
- e) La participación prevista para las diversas entidades públicas y para el sector privado en las metas, en las inversiones, y en las actividades que contempla el Plan. En cuanto sea posible, el análisis de la participación se hará distinguiendo en forma precisa la que corresponda a cada una de las fuerzas económicas y sociales inscritas en la Secretaría del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 23. - Con base en el anteproyecto que elabore el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Concertación preparará la parte programática del proyecto del Plan, así:

a) Determinará los recursos necesarios para su ejecución, indicando:

1o.) El monto previsible, en desarrollo espontáneo, de los recursos fiscales de las entidades públicas; su asignación previsible, dentro de las tendencias históricas, a los propósitos y metas; y las variaciones que sería necesario introducir en los recursos o en su asignación para lograr los propósitos y metas del Plan;

2o.) El monto disponible, y el que debería autorizarse, para el endeudamiento interno y externo de las diversas entidades públicas;

3o.) El volumen de inversiones privadas previsible dentro de las condiciones existentes en los sectores, instituciones o empresas que deben realizar los propósitos y las metas del Plan; y el volumen de crédito interno y externo que en esas condiciones puede preverse que reciban;

4o.) El volumen necesario de inversiones y crédito para que los diversos sectores, instituciones y empresas del sector privado puedan realizar los propósitos y las metas del Plan;

5o.) El monto previsible dentro de un desarrollo espontáneo de todos los demás recursos públicos y privados relacionados en forma directa con el Plan y sobre los cuales se desea actuar; y las variaciones que sería necesario introducir en ellos para lograr los propósitos y metas del Plan.

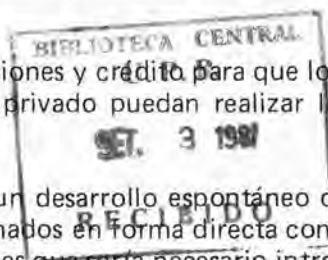
b) Determinará con precisión las leyes y normas vigentes que deban servir de medio para cumplir los propósitos y las metas previstas, y los cambios que, según el caso, deban realizar en ellas el Congreso o el Gobierno.

c) Determinará los sistemas administrativos, económicos y jurídicos que pueden utilizarse para cumplir los propósitos y las metas, analizando su conformidad con las leyes vigentes o con las reformas propuestas.

d) Determinará en qué forma deben armonizarse las políticas fiscales y el Presupuesto General de la Nación, con la Ley del Plan.

La parte programática explicará, con todo detalle, la manera en la cual se calculan los recursos públicos y privados disponibles de acuerdo con la situación existente; la manera como se calculan los recursos públicos y privados necesarios para alcanzar las metas previstas en el Plan, y la forma como las enmiendas propuestas en los medios y sistemas pueden alterar unos y otros.

Artículo 24. - El Presidente hará al proyecto todos los cambios que juzgue del caso, con una justificación escrita y detallada y, en seguida, la presentará a la Comisión del Plan, con la justificación prevista en este artículo y con los principales



documentos que sirvieron para prepararlo.

Artículo 25. - Recibido el proyecto en la Comisión, su Presidente invitará a los congresistas de los dos partidos políticos con más miembros en ella, a elegir un ponente por cada uno de ellos. Si no hubiere acuerdo inmediato el Presidente hará la designación.

Artículo 26. - Durante un mes la Comisión recibirá documentos y oirá a cualquier congresista y a las personas con derecho a la Concertación que deseen hacer observaciones o proponer enmiendas al proyecto. Al cabo de seis semanas cada uno de los ponentes entregará su ponencia indicando qué enmiendas sugiere, y por qué motivos.

Artículo 27. - Durante las dos semanas siguientes, los ponentes procurarán elaborar un proyecto que recoja las enmiendas en las que estén de acuerdo. En seguida se someterá a la aprobación de la Comisión la parte del Proyecto respecto de la cual se hayan propuesto cambios; luego los cambios en que estén de acuerdo los ponentes, y por último, los cambios propuestos por uno solo de los ponentes o por cualquier congresista.

Artículo 28. - No será preciso nombrar ponentes para las sesiones plenarias de las Cámaras; estas deliberarán con base en el texto del proyecto aprobado en la Comisión, y en las ponencias y documentos considerados por ella.

Artículo 29. - Ni en la Comisión del Plan ni en las sesiones plenarias será preciso leer el texto del proyecto, ni el de las ponencias, ni el de ninguno de los documentos básicos sometidos a su estudio. Pero, en cambio, no podrá ser objeto de discusión ningún proyecto, ponente ni proyecto de enmienda que no haya sido publicado en forma íntegra en los **Anales del Congreso** o en un periódico de circulación nacional, al menos con dos días calendario de anticipación. En general, se procurará que la lectura de los principales documentos de trabajo sea hecha individualmente por quienes participan en la Comisión, pero se facilitará su publicación y distribución previa.

Artículo 30. - Cuando el Gobierno, durante los primeros cien días de su período constitucional, desee cambiar la parte general del Plan, aplicará el procedimiento prescrito en los artículos anteriores, sin que sea necesario incluir en los proyectos y documentos respectivos la información y proposiciones relativas a los recursos, medios y sistemas de ejecución. La parte programática del Plan está sujeta a cambios en cualquier tiempo, con aplicación de los procedimientos prescritos atrás.

Cada partido político que tenga al menos veinte congresistas recibirá durante el año anterior a la elección presidencial una apropiación igual al cinco por ciento (5%) de la última que haya sido aprobada para el funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación, con el exclusivo propósito de elaborar los estudios que permitan a su candidato en caso de ser elegido Presidente, presentar el proyecto de enmiendas que juzgue necesario a la parte general del Plan. Los ponentes de la Comisión del Plan, y la mayoría de los congresistas que representan en ella

otros partidos, indicarán a qué persona jurídica se entregarán las sumas respectivas; el gasto de estas sumas estará sujeto a fianza y, únicamente, a control posterior de ejecución.

Artículo 31. - Toda modificación de la Ley del Plan, o de las que inciden en su cumplimiento, que implique una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de sus recursos previsto en la parte programática, requiere concepto previo favorable de los organismos de planificación. Para tal efecto, el Consejo Nacional de la Concertación tendrá la representación de los demás.

Artículo 32. - Cuando el Consejo Nacional de la Concertación desee modificar el Plan para incluir en él planes relativos a sectores de la economía, industria, servicios, u obras públicas que no fueron contemplados en el Plan vigente, constituirá grupos de trabajo y propondrá al Presidente las enmiendas del caso. Tales proyectos se ceñirán a los procedimientos prescritos para el Plan y se tramitarán de acuerdo a los artículos 24 y siguientes de esta ley.

Artículo 33. - En la Comisión del Plan, y en la plenaria de las Cámaras, los proyectos relativos a la Ley del Plan serán tramitados y decididos con prelación sobre cualquier otro asunto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución.

CAPITULO VI

Fuerza vinculante del Plan

Artículo 34. - La Ley del Plan deberá cumplirse por medio de las leyes previstas en su parte programática; y en virtud de los procedimientos especiales previstos para su preparación y aprobación no puede emplearse para sustituir la función legislativa común del Congreso. En consecuencia, la Ley del Plan no deroga las leyes del Plan que la hayan antecedido, o los Decretos que haya dictado el Gobierno en el caso previsto en el parágrafo 2 del artículo 80 de la Constitución.

Una vez promulgada, la Ley del Plan tendrá supremacía sobre todas las que se expidan luego y que puedan incidir en su cumplimiento; en especial, el Congreso debe acatarla al producir el Presupuesto o sus reformas.

Además, la Ley del Plan, una vez promulgada, obliga a todas las autoridades administrativas; en consecuencia, en cuanto sea posible dentro del marco de las leyes vigentes, aquellas deben someterse a la Ley del Plan al producir los decretos, actos, hechos y operaciones para las que estén facultados.

Artículo 35. - La Ley del Plan es ley previa para efectos de autorizar la inclusión en el Presupuesto de aquellos gastos de inversión expresamente contemplados en ella. El Presupuesto General de la Nación es uno de los medios de ejecución de la Ley del Plan y, por lo tanto, se ceñirá a ella.

Artículo 36. - Si el Congreso o el Gobierno tuvieran necesidad de reformar la Ley del Plan, o las leyes y actos administrativos expedidos para asegurar el cumplimiento de sus propósitos y metas, las personas que habían emprendido las actividades previstas en aquellos y demuestren un perjuicio tendrán derecho a ser resarcidas.

Artículo 37. - Son Decretos expedidos con fundamento en el artículo 32 de la Constitución, aquellos que produzca el Gobierno Nacional para reglamentar las leyes previstas en la parte programática del Plan para la intervención que este requiere; en consecuencia, corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia su control constitucional.

Artículo 38. - La presente ley es ley normativa; su violación implica, por lo tanto, violación del parágrafo 1o. del artículo 17 del Acto Legislativo número 1 de 1979.

Artículo 39. - Esta ley rige a partir de su promulgación.

Propuesto a la honorable Cámara de Representantes el 29 de julio de 1980, por el infrascrito Representante a la Cámara por el Departamento del Quindío.

Hugo Palacios Mejía

(Hay una firma ilegible).

Anexo No. 2

PROYECTO DE LEY No. 2 DE 1980

Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de Planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el Artículo 80 de la Constitución Nacional.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

Objetivos y contenido del Plan

Artículo 1o. - El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social tiene como objetivos principales señalar los propósitos nacionales, establecer las prioridades sectoriales y regionales y acordar los programas de inversión para impulsar el desarrollo nacional y regional, en los órdenes económico y social. El Plan contendrá una parte general y una parte programática.

Artículo 2o. - La parte general del Plan comprenderá principalmente:

- a) Un diagnóstico general sobre la economía, la situación social y sus principales sectores.
- b) Los propósitos nacionales objeto del Plan.
- c) Las metas y prioridades de la acción del Estado.
- d) La fijación de políticas y estrategias de desarrollo global.
- e) La conciliación de las metas del Plan con los objetivos de política económica en general y con la política fiscal y monetaria en particular.
- f) La magnitud de las inversiones para impulsar el desarrollo nacional y regional, en los órdenes económico y social.
- g) La participación relativa que en el Plan tendrán los diversos sectores de la economía y de la sociedad.

Artículo 3o. - La parte programática del Plan comprenderá:

- a) La determinación de los recursos y del financiamiento requerido por el Plan.
- b) La indicación de los medios, sistemas e instrumentos legales e institucionales que el Plan exige.
- c) El detalle de las políticas y programas sectoriales del Plan.
- d) La forma como, dentro del marco de la política económica en general y fiscal en particular, el presupuesto nacional deberá expresar y traducir en apropiaciones las metas, objetivos y prioridades del Plan.
- e) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, municipal, distrital o metropolitana.

CAPITULO II

Organismos de Planeación

Artículo 4o. - El Presidente de la República es el máximo orientador de la planeación nacional y adelantará esa función por conducto del Departamento Nacional de Planeación y del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en consulta y con la colaboración de los Ministerios y del Consejo de Ministros.

Artículo 5o. - Los organismos gubernamentales de planeación nacional son el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

Artículo 6o. - La Comisión del Plan dará primer debate al Proyecto de Ley del Plan, vigilará la ejecución del Plan y la evolución y los resultados del gasto público.

CAPITULO III

Procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan

Artículo 7o. - El Proyecto de Ley del Plan será la culminación de un proceso que tendrá la siguiente secuencia:

a) El Presidente de la República y el CONPES, con la asesoría de los Ministros y del Consejo de Ministros, señalarán las pautas y criterios con base en los cuales el Departamento Nacional de Planeación procederá a dirigir y coordinar los trabajos indispensables para la elaboración del Plan, ya sea solamente de su parte general o de su parte programática, o de ambas.

b) Con sujeción a las orientaciones trazadas por el Presidente de la República y con base en los informes y análisis sectoriales que elaboren los Ministerios, previa consulta con el Ministro de Hacienda, sobre las restricciones globales, fiscales y financieras pertinentes, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación someterá a la consideración del CONPES un documento sobre los objetivos de la política económica y sobre las metas del Plan de Desarrollo Económico y Social. Este documento se denominará "Documento General de Conciliación de la política Económica y de los Objetivos del Desarrollo".

c) Una vez aprobada por el Presidente de la República y por el CONPES el "Documento General de Conciliación de la Política Económica y de los Objetivos del Desarrollo", los respectivos Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación procederán a elaborar los planes y políticas sectoriales a partir de documentos específicos que para cada caso y como guías generales apruebe el CONPES.

d) Tales planes y políticas sectoriales constituirán la materia objeto de discusión y análisis por parte de las Comisiones de Concertación a que se hace referencia en el Capítulo IV.

e) Una vez cumplida la etapa de consulta en las Comisiones de Concertación, los planes y políticas sectoriales serán estudiados por el CONPES donde se les conciliará con la política económica, fiscal y financiera, para que luego sean incluidos en el Proyecto de Ley del Plan.

Artículo 8o. - El Jefe del Departamento Nacional de Planeación sustentará ante la Comisión del Plan el Proyecto de Ley del Plan.

Artículo 9o. - Toda modificación que se introduzca en desarrollo del debate legislativo al Proyecto del Plan, o a las leyes, que incidan en su cumplimiento y que implique una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de los re-

cursos previstos en su parte programática, requiere concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Consejo Nacional de Política Económica y Social, como organismos de planeación que son.

CAPITULO IV

Formas de Concertación

Artículo 10. - Las Comisiones de Concertación serán el principal mecanismo para asegurar la participación de las distintas fuerzas económicas y sociales en la formulación del Plan. En ellas se analizarán tanto las directrices generales del Plan como los planes y políticas sectoriales, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 7o. de este Proyecto de Ley.

Artículo 11. - El Presidente de la República, previa recomendación del CONPES, creará Comisiones de Concertación cuyo número, temática y composición se determinarán de acuerdo con las orientaciones y directrices generales del Plan y con los estudios, análisis e investigaciones que el Departamento Nacional de Planeación consideren necesarios. Las Comisiones de Concertación serán presididas por los respectivos Ministros y en ellas tendrán participación, además de las fuerzas económicas y sociales, el Ministro de Hacienda y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 12. - Se podrán organizar Comisiones de Concertación de carácter regional, o dar participación a las regiones en las Comisiones de Concertación.

Artículo 13. - Son funciones de las Comisiones de Concertación:

- a) Discutir y analizar los planes y políticas sectoriales preparados por los respectivos Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación como lo señala el artículo 7o.
- b) Preparar y presentar informes, estudios y recomendaciones sobre las materias propias de la temática de la respectiva Comisión.
- c) Rendir informes acerca de los estudios y propuestas de origen gubernamental que se sometan a su estudio y que hagan parte del anteproyecto del Plan.
- d) Sugerir cambios y adiciones a los Planes indicativos y a las políticas sectoriales sometidos a su consideración.

CAPITULO V

El Plan y el Presupuesto Nacional

Artículo 14. - Dentro del marco de la política económica en general y fiscal en particular, el Presupuesto Nacional deberá expresar y traducir en apropiaciones las prioridades, metas y objetivos del Plan.

Artículo 15. - Dentro del marco de la política monetaria y financiera la ejecución presupuestal y de tesorería dará preferencia a las prioridades del Plan.

CAPITULO VI

La Planeación Nacional, Regional y Municipal

Artículo 16. - La vinculación y armonización entre la planeación nacional y la planeación regional, municipal, distrital o metropolitana utilizará, entre otros, los siguientes medios:

- a) Las oficinas departamentales, municipales, distritales o metropolitanas de planeación.
- b) Los programas de inversión de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- c) Los proyectos específicos de inversión.

Artículo 17. - La presente Ley regirá a partir de su promulgación.

Presentada a la consideración del Honorable Congreso de la República por el suscrito Ministro de Hacienda y Crédito Público, el de julio de 1980.

Jaime García Parra

Ministro de Hacienda y Crédito Público

(continúa: (53): 35-50, fecha 1981)