

¿Cómo ejercer control a los planes de desarrollo de orden nacional?

¿How to exercise control of national development plans?

Autor: Jhon Eider Garzón Cárdenas

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v21.n42.2023.17972>

Para citar este artículo:

Garzón Cárdenas, J.(2023). ¿Cómo ejercer control a los planes de desarrollo de orden nacional?. *Derecho y Realidad*, 21 (42), 41-62.



¿CÓMO EJERCER CONTROL A LOS PLANES DE DESARROLLO DE ORDEN NACIONAL?

¿How to exercise control of national development plans?

Jhon Eider Garzón Cárdenas

Teólogo, Universidad San Buenaventura, especialista en Docencia Universitaria.
Universidad San Buenaventura, Colombia
danicmf@gmail.com

Recepción: Junio 5 de 2023

Aceptación: Noviembre 6 de 2023

RESUMEN

Con base en una revisión normativa y análisis documental, se discute el papel de los Planes de Desarrollo en el modelo de planificación actual de Colombia. En este sentido, es evidente la existencia de instrumentos de planificación centralizados y jerarquizados, cuya máxima expresión es el plan nacional de desarrollo, líder del plan de acción nacional y regional, que a su vez influye en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo. Además, las normas revelan un debate conflictivo que alienta, pero limita la acción municipal, como lo demuestran casos participativos como las comisiones regionales de planificación creadas con principios constitucionales amplios y generosos, pero en la práctica, son limitados, redirigidos o pierden su misión y

objetivos. En cambio, se recomienda que el proceso de planificación comience a nivel local y se articule hacia arriba, armonizando con los niveles departamental y nacional.

PALABRAS CLAVES

Planificación; planificación del desarrollo; plan de desarrollo; participación; desarrollo participativo.

ABSTRACT

Based on a regulatory review and documentary analysis, the role of Development Plans in Colombia's current planning model is discussed. In this sense, the existence of centralized and hierarchical

* Artículo de reflexión.

planning instruments is evident, the maximum expression of which is the national development plan, leader of the national and regional action plan, which in turn influences the preparation of national development plans. Furthermore, the regulations reveal a conflictive debate that encourages but limits municipal action, as demonstrated by participatory cases such as regional planning commissions created with broad and generous constitutional principles, but in practice, they are limited, redirected or lose their mission and goals. Instead, it is recommended that the planning process begin at the local level and be articulated upwards, harmonizing with the departmental and national levels.

KEYWORDS

Planning; development planning; development plan; participation; participatory development.

INTRODUCCIÓN

Este artículo, a su vez, resulta útil en la medida que permite ver las falencias y fortalezas que se tienen a la hora de analizar, evaluar y hacer cumplir lo propuesto en los planes de desarrollo nacional que plantea cada mandatario durante su gobierno. Aunque el eje central de este trabajo se fundamenta en los planes de desarrollo, este documento inicia con una descripción doctrinaria del concepto de políticas públicas que están directamente vinculadas con los planes de desarrollo, esto teniendo en cuenta tres académicos exponentes que han contextualizado la aplicación de la ciencia política: Carlos Salazar Vargas, Andre Noel Roth Deubel y Pierre Muller.

El primero permite ver que el concepto de Políticas Públicas tiene un alcance investigativo, frente a la estructura que conforma el Estado. Se define el concepto de política desde la traducción en diferentes contextos, como el manifestado por Salazar (2010):

(...) la “política” creada como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana; la

“política” enmarcada como una organización en búsqueda del poder y la “política” formulada en “políticas públicas”, como en la intención de un gobierno de implementar programas gubernamentales. (p. 48).

Aunado a lo anterior, resalta la importancia que, como resultado de la evaluación de las políticas, es posible obtener una información relevante, con el fin de hacer un análisis completo.

Sin embargo, por el contrario, Andrés Noel Rot, profesor de la Universidad Nacional en Ciencias Económicas, argumenta que una forma de ver un plan de desarrollo, desde el concepto de política pública, está compuesto por uno o varios objetivos colectivos, considerados importantes, por medio de acciones que son adelantadas por entidades, con la finalidad de obtener resultados a una problemática común; en resumen: objetivos, mecanismo (medios) y resultado, que llevados a la práctica en implementación de cada plan de gobierno permiten generar conclusiones muy importantes. Por último, Pierre Muller, ve los planes de desarrollo como un medio por el cual se vincula a una población que necesita respuestas a una problemática social.

La metodología del presente artículo es cualitativa-descriptiva y se enmarca precisamente en la forma de gobierno, por medio de ella. Aunque el cuerpo de esta investigación es descriptivo, no solo se limita a evaluar las formas de exigir el buen desarrollo de los planes de gobierno, sino que también, gracias a su metodología, permite ver determinados acontecimientos que finalizan, desarrollando un sentido crítico sobre los planes de gobierno que, a partir de la conclusión final de este escrito, permita que el lector también pueda determinar cuándo un plan de gobierno es exitoso y cuando no.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

El término de Políticas Públicas, visto como mecanismo para alcanzar los fines del Estado, no va más allá que el hecho de servir a la comunidad, promover la prosperidad

general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de sus ciudadanos. Ello hace parte de la esencia de este ensayo, por esta razón no se van a mencionar algunas teorías referidas a las políticas públicas, o cómo estas se relacionan con el derecho administrativo, e incluso cómo tienen que ver los planes de gobierno. A su vez, se van a mencionar algunos de sus principales exponentes en Colombia y luego se hablará de la normatividad que se provee para estas en el contexto colombiano y el alcance tienen estas normas en la estructura de gobierno de los mandatarios elegidos, como alcaldes y gobernadores.

Se destaca que en la literatura especializada, existen muchas definiciones sobre el concepto de política pública, un ejemplo claro de ello lo plantean Meny y Thoening (1986, p. 8) al afirmar que: “la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”; cabe resaltar que si por definiciones se tratara existen más de cincuenta conceptos diferentes de lo que podría resumir la palabra políticas públicas (Rot, 2002. Pág. 26).

Aquí, se resaltan las definiciones de tres autores que destacan, en primer lugar la del Colombiano Carlos Salazar Vargas, politólogo, profesor de la Universidad de Oxford y Cambridge; seguida de la emitida por el profesor Suizo Colombiano Andre Noel Roth Deubel, Doctor en Ciencias Políticas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia y, finalmente, la de Pierre Muller, profesor Francés, miembro del gobierno de la ciudad de Ginebra Suiza.

Ellos, desde una perspectiva académica, definen el concepto de “Políticas Públicas” de forma general, hasta llegar a un punto en particular. Dichos conceptos, permitirán, dentro del ensayo, tener diferentes conceptos y, en el proceso, se relacionarán otras definiciones que ayudarán a entender un poco su contexto global.

1.1. Las Políticas públicas: definiciones y elementos.

Las “Políticas Públicas” se fundamentan y sostienen en posturas filosóficas, políticas, ideológicas y sociales, las cuales permiten diversificar la problemática, generando con esto que cada una de ellas se fortalezca y/o de debilite, que se amenacen y/o apoyen la viabilidad de toda política pública. La anterior definición permite ver de una forma clara en donde se encuentra que las “Políticas Públicas” no son un fin en sí mismas, sino un medio utilizado por un gobierno de turno para dar respuesta a unas problemáticas puntuales “problema público” (Salazar, 2010, p.49).

El concepto de lo público, visto de otra manera, es como aquello que afecta a los demás, que es interés colectivo o común; lo anterior se diferencia de lo privado, en donde el interés individual es lo que prima. De esta manera, es posible definir el problema público como una situación que afecta negativamente a una comunidad, lesiona los intereses de los ciudadanos y, en ese mismo instante, es cuando se requiere la intervención del Estado para dar solución a ese inconveniente, característica esencial del problema público. Es por ello que se hace necesario acudir al Estado para encontrar una solución o, en pocas palabras, cuando el gobierno de turno no esté cumpliendo con su cometido.

El punto que relaciona la necesidad del Estado de solucionar un problema público, debe ser reconocido y socialmente importante, pues esto conduce a que el problema público tenga un componente de problematización colectiva. Es decir, el problema público es una construcción social y debe contar con el respaldo de la misma sociedad. Adicional a esto, todo problema público se encuentra directamente afectado por un contexto en particular; al respecto, Vargas (2009) sostiene que existen seis fuerzas que lo conforman y marcan su entorno: lo económico-social, lo político-legales, lo cultural, las tecnológicas, los naturales (ecológicas o medioambientales) y las demográficas. Esta es la causa principal de porqué un problema público varía entre un país y el otro, de una región a otra y de un gobierno a otro, no obstante, por esta

misma razón se logra identificar el rol tan importante que ocupan los medios de comunicación en los problemas sociales (Salazar, 2010).

Así pues, la definición de “Políticas Públicas” propuesta por Salazar, que habla de las sucesivas respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno de turno), frente a situaciones socialmente problemáticas, permite ver que todas las políticas públicas no solo se crean con un fin determinado, específico y concreto, como una caja de herramientas que soluciona ambientes y entornos torcidos, sino que son una opción para mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de ciudadanos que conforman un Estado en búsqueda de cambio.

Si bien es cierto, el Estado es el director y quien tiene la responsabilidad de liderar todas estas iniciativas que se materializan en una política pública; aunque no es menos cierto que debe ser el garante de que la materialización de esas políticas cumplan su objetivo; sin embargo, esta situación, en algunos casos, va a llevar a que este garante (Estado), asuma determinadas posturas que inciden directamente en las políticas formuladas: a. Mediante políticas públicas y, b. Por medio del Estado, que se utiliza como instrumento para el cumplimiento de las mismas.

Con base en estas premisas, se puede afirmar que una acción del gobierno o una política pública, es todo lo que el gobierno decide hacer o no hacer. Vista de esta manera, una política pública se convierte entonces en un proceso de construcción, en donde intervienen varios grupos de la sociedad, donde media el Estado en un proceso de construcción social. Pero, aunque las políticas públicas vayan encaminadas a construir y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, no siempre cumplen este propósito, pues en otras ocasiones lo que buscan es ocultar, mediante una máscara o disfraz, otras negras intenciones.

Ahora, cuando se argumenta que las Políticas Públicas son las sucesivas

respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno de turno), a las situaciones socialmente problemáticas, es menester establecer que las respuestas del Estado a las situaciones y deben estar encaminadas siempre a buscar alternativas para encontrar soluciones de fondo, para corregir inequidades, resolviendo los problemas que existen en sectores específicos.

Al igual que el autor anterior, Roth (2002) sostiene que el objeto o el concepto de política pública es tradicional, a partir de la dificultad sistemática. En este sentido, es acertado al indicar por lo menos tres acepciones, las cuales se encuentran cubiertas por la misma palabra:

- a. La política está dada como el entorno de gobierno de las sociedades humanas.
- b. La política como ejercicio de organización y disputa por el poder.
- c. La política como elección de los objetivos y proyectos de las autoridades públicas.

En este orden de ideas, una política pública está encaminada, siempre y cuando los actores que hacen parte del Estado, sigan una serie de conductas en pro de alcanzar los objetivos propuestos, para que esa política pública sea una realidad y cambie el estado de las cosas percibidas como problemas. De otra parte, se debe tener en cuenta que las funciones gubernamentales se ejecutan para y por medio de actores sociales, quienes son seres humanos que la crean, la determinan y la ejecutan. Ahora bien, para Roth (2002, p.27) la definición de políticas públicas se entiende de la siguiente manera:

La política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

De la anterior definición, se puede decir que el examen de las políticas públicas tiene por objetivo el conjunto de dispositivos conformados por:

- a) Los objetivos agrupados que el Estado define como deseables o necesarios.
- b) Los mecanismos y conductas por parte de una entidad gubernamental.
- c) El resultado de las acciones, comprendiendo tanto las consecuencias deseadas como las que no.

En términos generales, el estudio de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, mecanismos y hechos por parte del Estado para cambiar total o parcialmente la sociedad.

Ahora bien, muchos autores reconocen además la política pública con los sistemas de acción gubernamental. Así, las facilidades de usar estos conceptos consiste en permitir que se faciliten los conceptos y se puedan incluir, de una manera general, definiciones para política agraria, de transporte o urbana. Es por esta razón que Muller sostiene como concepto de política pública la siguiente: Una política pública es como un proceso de mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que puedan ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global (2002). Así las cosas, las definiciones de políticas públicas, tomadas en consideración, permiten tener un enfoque sobre los elementos que la constituyen. De este modo, Betancur y Ramírez (2008, p.31) refieren que una política pública se encuentra estructurada en cuatro elementos:

- a. Principios: son la manera correcta de asumir y conducir asuntos públicos.
- b. Objetivos: prioridades detalladas sobre un asunto en particular.
- c. Conjunto de medidas concretas: disposiciones procedimentales, decisiones y acciones.

d. Instrumentos: medios por los cuales se alcanza el objetivo.

Por su parte, Arroyabe (2014), tratando de reflexionar rápidamente sobre los puntos mencionados y en referencia a los principios refiere que claramente las políticas públicas expresan una manera de actuar frente a la acción pública, mientras que los objetivos expresan la mirada política de los gobiernos y, por lo general, estos no siempre incluyen cambios, casi siempre buscan mantener el estado de las cosas – *statu quo*. En este sentido, las políticas públicas pueden reconocerse por medio de una serie de objetivos, propuestos para ser alcanzados, los cuales casi siempre expuestos en los escritos y decisiones gubernamentales (planes de desarrollo o documentos de políticas en general); por otra parte, pueden ser vistos de otra manera, como una fuente de provisión o distribución de bienes materiales, como la construcción de hospitales, colegios, la asignación de subsidios o como la implementación de impuestos.

De otro lado, Roth (2002), describe las posiciones de los autores frente al concepto de las Políticas Públicas, las cuales marcan tendencias diferentes frente a su definición, implementación y territorialidad; sin embargo prevalece la perfecta relación entre la necesidad de una población en que se les satisfaga sus necesidades, por parte de una figura asistencial que no siempre es gubernamental. Aunque si bien es cierto, es posible ver las políticas públicas de una forma básica, como una solución a un problemática social y, si se encuentra perfectamente encaminada, puede lograr suplir las necesidades de una población.

Pero también es posible verla de una forma más técnica, desde el cumplimiento de unos objetivos, bajo unos determinados medios y concretando siempre un resultado. Esta adecuada forma de ver las políticas públicas permiten ver que siempre va a existir una acción gubernamental que genere una mediación entre quien ejecuta la política y las personas que se benefician de ella. Habiendo explicado un poco el contexto de las políticas públicas, se pasará

la materialización de estas, mediante la creación de los planes de desarrollo, como herramienta fundamental en la ejecución de los programas de gobierno de orden nacional.

2. PLANES DE DESARROLLO

García & Ramírez (2008) sostienen que un plan de desarrollo es un documento que tiene como fundamento las políticas públicas formuladas por un mandatario y ejecutadas a través de su equipo de gobierno. Colombia cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, liderado por el Departamento Nacional de Planeación PND; esta entidad gubernamental es el instrumento formal y legal, por medio del cual se hacen los lineamientos del gobierno, con una debida revisión de gestión, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 (artículo 339, Título XII). A su vez, un PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

A partir de la norma anteriormente citada, es posible afirmar que un Plan Nacional de Desarrollo es un mecanismo o elemento esencial de planeación nacional y territorial que tiene como fundamento las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales que, de una u otra forma, responden a los compromisos que un mandatario adquiere al momento de ejercer su cargo. Ahora bien, de acuerdo a la Corte Constitucional, los Planes de Desarrollo son un medio para poner en orden las políticas estatales que se encaminan a volver siempre a un Estado, a un equilibrio, es decir ser un “Estado Social de Derecho” que, de una u otra manera, no podría entenderse si no como un medio para alcanzar la plenitud de los medios existentes que permiten garantizar los derechos de la sociedad. De esta manera, un plan de desarrollo es el instrumento ideal y adecuado que orienta a accionar los actores que trabajan en función del periodo de un gobernante. Un buen plan de gobierno es aquel que sueña con un territorio mejor pero, a su vez, es un ejercicio práctico, donde se formulan políticas que busquen una mejor calidad de vida de cada ciudadano.

Dada las necesidades latentes de que un Estado social de derecho, cuente con instrumentos que permitan alcanzar los objetivos propuestos en beneficio de la comunidad, a corto, mediano y largo plazo, el artículo 399 de la Constitución Política de Colombia establece en el Plan Nacional de Desarrollo, como elemento fundamental que permite trazar el camino a seguir de un gobernante; de esta manera, los Planes de Desarrollo establecen el punto de referencia en todo el camino de la gestión pública, pues por medio de estos se articula y delimita la acción del Estado, no solo a nivel nacional, sino a nivel territorial, que vaya en procura siempre de asegurar el uso eficiente de los recursos y funciones de los servidores públicos de la nación.

Especialmente para el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual hace referencia a las atribuciones del mandatario: “Presentar oportunamente los proyectos sobre ordenanzas de los programas y planes de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas de gastos”. Así pues, visto de otra manera, la elaboración de los acuerdos, ordenanzas y planes de desarrollo siempre van a ir en función del respeto de las normas constitucionales.

Por otro lado, los planes de desarrollo deben responder a cada uno de los compromisos establecidos en los planes de gobierno del candidato elegido.

- Mostrar con claridad cuáles son los objetivos planteados, con el fin de cumplir cada uno de ellos en pro de la comunidad.
- Mostrar coherencia en la visión, misión y metas trazadas en toda la integridad del plan.
- Identificar soluciones dirigidas a fortalecer el estado social de derecho.
- Considerar cada ejercicio planteado por las entidades territoriales y otros departamentos administrativos con el fin de poner en práctica cada plan de gobierno día a día.

- Garantizar que el plan sea coherente entre su planeación, ejecución y finalización.
- Definir en todo momento los indicadores de resultados (evaluación) de cada meta propuesta.
- Respaldar el plan de gobierno con recursos legales, administrativos y financieros.

El proceso para aprobar un plan de desarrollo tiene varios aspectos a tener en cuenta, desde la elaboración de este hasta su aprobación. Sin embargo, es necesario aclarar cómo está conformado estos planes de desarrollo: en la parte general se indican los propósitos y objetivos nacionales que serán a largo plazo, las metas y prioridades del Estado a mediano plazo, y las orientaciones y estrategias de la política económica que serán implementadas por el gobierno.

Por lo anterior, el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 152 de 1994, estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; este instrumento legislativo estableció los procedimientos y mecanismos para la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, entre otros del orden nacional, departamental y municipal. Es importante resaltar, en este sentido, que los planes de desarrollo tienen como finalidad garantizar el uso eficiente de los recursos y administrarlos conforme al tamaño de la población, número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa. Además, la Ley 152 de 1994, menciona que los planes de desarrollo deben contar con una parte estratégica y un plan de inversiones a realizar a mediano y corto plazo.

Conforme a lo anterior, los planes de desarrollo deben formular un examen que incorpore los aspectos poblacionales, territoriales de género y de derechos, por medio de los cuales se establezcan visiones a futuro, que permita establecer los objetivos propuestos de una forma clara y transparente. Como bien se explicaba en líneas anteriores, además de contar con

los recursos administrativos, financieros y legales, los Planes de Desarrollo deben contar con los certificados de disponibilidad presupuestal, desde el comienzo de la puesta en marcha de cada plan.

2.1 EL PROCESO COLOMBIANO DE PLANEACIÓN: DISEÑO ACTUAL

De acuerdo con la ley colombiana, la planificación se divide entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios; sin embargo, los municipios tienen más competencias, pues se les delega la planificación, la administración, el ordenamiento territorial y la prestación de los servicios públicos. Desde este punto de vista, las capacidades se encuentran fragmentadas, lo que socava el sistema de planificación colombiano y otras condiciones que dificultan la implementación del modelo.

Sin embargo, las herramientas de planificación más importantes y visibles del país son los planes de desarrollo y los planes de uso del suelo (POT). A su vez, la elaboración de los planes de desarrollo afectan a la administración pública, porque constituyen un periodo (cuatro años) de acción y recursos prioritarios; mientras que el POT está proyectado a tres periodos (doce años). Esto con el fin de que Colombia se rija por los planes de desarrollo, de manera que la planificación sea continua, eficiente y compatible con las necesidades regionales. Además, se determinó su estructura en dos partes: la parte de programa y la parte de inversión.

El primero incluye las metas, objetivos y prioridades regionales de la acción del país; en segundo lugar, la planificación y el diseño de recursos para la inversión e implementación del componente del programa. En este punto, un plan de desarrollo es una herramienta técnica, política, democrática y gubernamental para orientar la política pública. Actualmente, el proceso de planificación se ajusta a un modelo vertical, jerárquico e institucionalizado, con el gobierno nacional como actor principal. Esto se debe a que la

norma dispuso que los planes de desarrollo regional se elaboren como principal punto de partida del plan nacional de desarrollo (PND) (Ley 152 de 1994, inciso 32).

Además, la elaboración del PND incluye acciones internacionales (acuerdos, convenios y otros compromisos alcanzados en diversos temas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS) y la agenda política y ciudadana, además se especifica en las propuestas de la campaña electoral (Kingdon, 1999). También incluye temas prioritarios en otros instrumentos de planificación, como planes decenales, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), documentos del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), planes sectoriales, planes futuros, planes estratégicos, incluyendo políticas públicas, reglamentos y decisiones o fallos de tribunales u otras ramas del poder político.

Ello porque todos estos documentos definen los rumbos programáticos y operativos del actual gobierno en el ámbito nacional y se explican en el PND. Además, para la elaboración de los planes de desarrollo se utilizan diversos insumos a nivel nacional: primero, se incluyen las políticas, estrategias, programas y proyectos prioritarios en el PND. En segundo lugar, los temas vencedores de la lucha entre las agendas en el nivel nacional, municipal o departamental. Y, en tercer lugar, entre otros, los temas priorizados por otras herramientas de planificación como por ejemplo, los planes de gestión departamentales o municipales, incluyendo los nacionales.

La norma no exige la coordinación de los planes de desarrollo de los departamentos y municipios, sino factores como la afiliación partidaria, la gestión conjunta de los recursos, las políticas públicas, la eficacia de la acción gubernamental (lograr mejores resultados combinando recursos y esfuerzos), porque los principios de subsidiariedad, la complementariedad y el paralelismo facilitan esta coordinación. Sin embargo, en la mayoría de los municipios de quinta y sexta clase, esta coordinación sin duda depende de la necesidad de recursos

adicionales. Ahora bien, al elaborar el plan de desarrollo de los municipios, vale la pena enfatizar el papel del plan de ordenamiento territorial (POT) establecido por la Ley 388 de 1997. Esta ley dispuso que el POT debía armonizarse con los planes de desarrollo de los municipios.

Al respecto, se debe recordar que en Colombia, el POT es una de las herramientas de planificación más efectivas que utilizan los municipios para gestionar y ordenar los aspectos urbanos y rurales de su territorio, no solo en función del uso del suelo sino también, a partir de herramientas complementarias. Su fuerza radica en la temporalidad, porque tienen una vigencia de doce años, es decir que abarca tres dominios, lo que permite una planificación espacial a largo plazo. Sin embargo, el POT muestra una distancia entre la planificación nacional y local (Espinosa, 2002) y la superioridad técnica, cuyo conocimiento, revisión y planificación se limita a expertos (arquitectos, urbanistas).

Un estudio sobre el desarrollo de políticas públicas regionales para ciudades enteras en Colombia mostró que, además de las dificultades asociadas con combinar y coordinar diferentes planificadores, en muchos municipios se contratan empleados externos para revisar y actualizar el POT lo cual: “[...] muestra que la capacidad de realizar ejercicios de planificación con personal propio para implementar es baja, así como la subutilización y valorización de esos fondos” (Ministerio de Salud y Seguridad Social y Organización Panamericana de la Salud, 2014, p. 34).

En conclusión, se reconoce al programa de gobierno como uno de los aportes importantes a la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, en las condiciones aplicadas por la política electoral, en el proceso de planificación del desarrollo colombiano. Este podría considerarse el primer eslabón en la planificación del país, pues luego de la elección del presidente, bajo la amenaza de ser destituido de su mandato, se vio obligado a construir su plan de desarrollo con base en el programa

de gobierno (Ley 131, 1994). Esto le dará tiempo para la planificación del desarrollo durante las elecciones.

2.2 LA REGULACIÓN DE LA PLANEACIÓN, ¿DISCURSO CONTRADICTORIO?

Una rápida revisión de las principales normas que rigen la planificación en Colombia permite evidenciar la existencia de un discurso e instrumentos centralistas que impiden la descentralización y la profundización de la autonomía regional. Esto se debe, en parte, a que se ha cuestionado la capacidad de los pequeños municipios para cumplir con sus obligaciones (Maldonado, 2004; Universidad Externado de Colombia, 2003). Al respecto, Delgado (2008: 459) muestra que los gobiernos locales en los estados unitarios latinoamericanos no participan en “la transferencia real, amplia y permanente de autoridad, recursos y poder de decisión propia de los procesos de descentralización”. Lo que refuerza la idea de la imposibilidad de los municipios de controlar y gestionar sus intereses territoriales.

Algunos de estos argumentos encontraron sustento en el conflicto armado en Colombia y las consecuencias de la presencia durante décadas de actores ilegales que desafían la soberanía estatal en beneficio propio, la cooptan y provocan el declive institucional (Garay, 2010; Gutiérrez). Al mismo tiempo, no puede pasarse por alto que otros factores no han sido fortalecidos institucionalmente. Por ejemplo, un mismo proceso de descentralización, aunque formulado para ser homogéneo en todo el país, no tuvo efectos similares y produjo efectos diferentes por diversas razones como: las alianzas políticas, la masa burocrática y la economía de cada unidad regional, los cuales pesaron enormemente sobre la planificación. Independientemente de la capacidad municipal, las normas colombianas otorgan autoridad a los municipios sobre cuestiones de elegibilidad siempre que sean responsables de la calidad de vida de sus residentes.

Esa misma regulación, sin embargo, fortalece y al mismo tiempo limita el papel del gobierno local en el proceso, lo que corresponde a lo que Delgado (2008) llama la distancia entre el ordenamiento jurídico y la realidad que pretende regular. Además, esta contradicción en la elaboración de planes de desarrollo se manifiesta, por un lado, en la promoción de componentes, organismos y autoridades involucradas en su elaboración, discusión, aprobación y evaluación. Al mismo tiempo, condiciona su elaboración a la cooperación con el gobierno nacional y su coordinación con el PND.

También alienta a los ciudadanos y sindicatos a participar en el debate de planificación, por ejemplo, a nivel nacional, a través del Consejo Nacional de Planeación (CNP) y los consejos regionales de planificación de nivel inferior; pero limita y condiciona la elección de sus miembros, debilitando sus funciones de control y evaluación e impidiendo la conexión de los conceptos que producen. Esto ha dado lugar a varios conflictos de competencias multinivel, algunos de los más notorios han sido: la consulta previa a las comunidades étnicas, la consulta general sobre el uso de energías extractivas y el componente ambiental como competencia fragmentada entre POT y empresas autónomas regionales. (CAR).

2.3 LA CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Además de analizar y discutir el proyecto PND, el Consejo Nacional de Planeación (CNP) tiene la tarea de organizar el proceso de discusión, a nivel nacional, de todo el proyecto para garantizar la participación ciudadana en el mismo. También debe elaborar un plan y formular las recomendaciones que considere apropiadas (Ley 152, 1994, § 12). Posteriormente, se le asignó la función de seguimiento y evaluación del PND por Sentencia de la Corte Constitucional C-524 de 2003, pero mediante los Reglamentos 3517 y 2189 de 2009, y esa función fue transferida al Departamento de Planeación Nacional (DNP), debilitando el poder que se tenía este caso.

El CNP también tiene como objetivo asegurar la participación y coordinación de los actores no gubernamentales en la elaboración del PND. Sin embargo, según Alvarado (2017), es ineficaz en la práctica. De la misma manera, Velásquez, *et al.* (2018, p.233) concluyen que el CNP “ha perdido el dinamismo que tenía hace tres décadas: el Consejo Nacional de Planeación dejó de jugar el protagonismo que tuvo al principio”.

Velásquez y González (2003), por su parte, explicaron por qué los consejos regionales de planificación no cumplieron con las expectativas de los ciudadanos: son ejemplos de participación consultiva sin carácter obligatorio; la norma no tiene sanciones para los gobernantes que no creen en ellas; su participación en la elaboración del contenido de los planes no cumplió con las expectativas; y sus miembros no son elegidos según procedimientos democráticos. Mirando entonces el tema, veinte años después, el panorama es el siguiente: los consejos regionales, por su parte, se comportaron y lograron resultados muy diferentes: algunos se destacaron y apoyaron la iniciativa frente a sus autoridades, mientras otros permanecieron en el anonimato sin dejar de existir o funcionar. El resultado final, después de tres décadas, fue la pérdida de iniciativa y la reducción de la influencia en la planificación del desarrollo.

En el mismo sentido, Duque (2019) concluye que cuando se elaboran los planes de desarrollo urbano de Bogotá, la participación ciudadana contiene vacíos que afectan su calidad y legitimidad. Al respecto y según un estudio del Foro Nacional por Colombia, la participación de los ciudadanos locales disminuyó de 53,3% entre 1986 y 2002 a 36,4% entre 2003 y 2018 (Velásquez *et al.*, 2018). Este mismo estándar permitió que se debilitara, favoreciendo, pero al mismo tiempo limitando el proceso de diseño.

En conclusión, si bien las normas en Colombia protegen y alientan a los ciudadanos a participar en la planificación del desarrollo, lo cierto es que en la práctica mucho depende de la voluntad política o

apertura de los gobiernos para involucrar a la ciudadanía en la gestión pública.

3. CONTROL TRIBUTARIO

Los Planes Nacionales de Desarrollo se caracterizan porque su estructura tiene como objetivo asegurar el desarrollo de Colombia. Sin embargo, la planificación se desnaturalizó, como un fenómeno que incluye una regulación instrumental que modifica las finanzas públicas. El presente artículo mostrará el problema del cumplimiento del principio de legalidad en sentido sustantivo, al crear o modificar normas tributarias en el marco del plan nacional de desarrollo. A partir de una explicación normativa de la base, razón de ser y constitucionalidad del PND, considerando que la ley nacional no fija un escenario legal o procesal idóneo para su inclusión, lo que a su vez apunta a las falencias de la legislación y los excesos de las funciones ejecutivas.

Por lo tanto, como se ha visto, existen vacíos en el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo por parte de sus principales órganos de control y la ciudadanía, quienes también cuentan con los medios para monitorear y hacer cumplir lo acordado en el PND; a continuación se describirá la situación cuando el PND pisa los jardines de lo tributario. Bueno, esto apunta directamente al segundo principio de todos los PND. Este especial interés va más allá de comprender y demostrar la naturaleza del PND. El núcleo del estudio se centra en monitorear y analizar qué tipo de planificación se realiza actualmente en Colombia y cómo incide en el tema tributario, analizando el principio de legalidad tributario (PLT), en sentido material, para la ejecución de las funciones, incluyendo la consideración o inclusión de los tributos, creándolos y transformándolos en estándares instrumentales bien generalizados en el PND.

Volviendo a lo anterior, los PND se elaboran para cuatro años, el presidente, el gobernador y el alcalde tienen el mismo mandato. Son manuales de programa que deben elaborarse para cada candidato, prevén la situación socioeconómica que

les espera y las formas de combatir las desventajas. La ley luego define las metas y estrategias de largo plazo que el gobierno implementa, de acuerdo a las necesidades de la sociedad. Así, el PND es la base de la política gubernamental. El Congreso lo aprueba de acuerdo con las instrucciones del Código Penal, porque el Congreso es el órgano legislativo encargado del procedimiento y cumple, entre otras cosas, la tarea de "aprobar el plan nacional de desarrollo y las inversiones nacionales", además de "implementar o continuar tanto los medios y apropiaciones aprobadas para su ejecución como los medios necesarios para promover su implementación" (CP, 1991).

La iniciativa legislativa del PND es liderada por el gobierno nacional, facultado por el artículo 154 del CP. En este sentido, es importante subrayar que, por tratarse de una norma emanada o derivada de la constitución, tiene un derecho especial para aplicar las disposiciones contenidas en ella. Por la naturaleza, carácter constitucional e iniciativa legislativa del PND, sus artículos atraviesan todo el ordenamiento jurídico, por lo que su alcance se analiza en el artículo 2 de la Ley N° 152 de 1994, que dice:

Ámbito. El plan se aplica al pueblo, las comunidades regionales y todo tipo de organizaciones públicas. Es muy importante considerar los tiempos de presentación al Congreso, 6 meses después del inicio del período presidencial. Aprobación por parte del Congreso, 3 meses después de la presentación. Sin aprobación del gobierno, después de 3 meses de la entrega.

Por tanto, si se observa lo anterior, el resultado promedio del PND, desde su elaboración hasta su aprobación, es el siguiente: para mantener estable el plan de desarrollo, se necesitan nueve meses para hacer un análisis rápido. Si se compara esto con las etapas y tiempos del PND, con la aprobación de otra ley (convencional), es claro que el proceso es mucho más rápido y

no pasa por toda la discusión legal de otra norma.

De esta manera, las etapas individuales de planificación son, por lo tanto, mínimas, lo que plantea dudas en este estudio sobre la legalidad y aplicación de disposiciones constitucionales contrarias al principio de legalidad. Al igual se encuentra que al elaborar los planes nacionales, estos se dividen estructuralmente en dos partes, la parte general, que constituye la base del plan, y la parte que contiene el plan de inversiones, tal como lo refiere el artículo 339 de la Constitución: el plan nacional de desarrollo se compone de la parte general y del plan de inversiones de las entidades públicas de la administración estatal. Artículo 5. Contenido de la parte general del plan. (Ley 152 de 1994)

La parte general trata de "las metas nacionales, objetivos y metas de largo plazo, las metas de mediano plazo y las prioridades de la actividad del Estado, así como las estrategias políticas económicas, sociales y ambientales, los lineamientos generales aprobados por el gobierno establecido (Cubides, 2019). El PND, en su parte general, define los lineamientos, políticas y estrategias macroeconómicas, las cuales aseguran el logro de las metas del país en el corto, mediano y largo plazo, y define los medios por los cuales se lleva a cabo su implementación, por lo que es parte esencial.

El plan estatal de inversiones, por su parte, incluye los presupuestos plurianuales de los programas, subprogramas y proyectos de inversión pública más importantes y la definición de los ingresos necesarios para su ejecución, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP). También, tiene en cuenta los criterios establecidos en la Ley 819 de 2003, por la cual las normas orgánicas dictan el presupuesto, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. (Ley 152 de 1994)

Su sección especial define en detalle los aspectos presupuestarios y los instrumentos y funciones de gestión de recaudación y gasto

para asegurar el equilibrio presupuestario y el normal desarrollo de las actividades, proyectos, programas y subprogramas. Así las cosas, la unión del PND con el MFMP (Marco Fiscal de Mediano Plazo), MGMP (Marco General de Mediano Plazo) y el plan operativo anual de inversiones y anteproyectos de las unidades estatales de orden nacional, se garantiza estratégica y operativamente la necesaria planificación de corto, mediano y largo plazo para el gobierno, logrando de esta manera la satisfacción de las necesidades de la sociedad y, además, seguir sus fines y los del Estado.

De ahí que su elaboración requiere de la participación de organismos y autoridades, los cuales se convierten en factores internos en el desarrollo del PND. Dichos órganos son: autoridades de planificación, órganos regionales, Consejo Superior de Tribunales, Consejo Nacional de Planificación, Congreso, Ministerio de Hacienda y Crédito, Tribunal Constitucional, Contraloría, Fiscalía, Dirección General del Estado, Presupuesto del Estado, Departamentos Administrativos, Ministerios, Departamento de Planificación del Estado (DNP) y Oficinas de Planificación, la Oficina Suprema del Consejo de Política Fiscal (Confis) y el Consejo de Política Económica y Social del Estado (Conpes).

Todas estas agencias están involucradas en el proceso del PND, desde la etapa de presentación hasta la emisión efectiva de la ley y las sanciones. Esto explica el papel del Consejo Nacional de Planeación (CNP), como un órgano consultivo y que es esencialmente responsable de escuchar las propuestas de planificación, para hacer los cambios o correcciones necesarias, de manera apropiada y pertinente.

3.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

Al hablar del principio de legalidad tributaria, en adelante (PLT), es importante contextualizar inicialmente el escenario tributario del país, que varía mucho. Por ello, un breve diagnóstico del sistema tributario colombiano se resume en la sistematización de 16 reformas tributarias, las cuales dieron

un vuelco al sistema y al país en 28 años. Esto significa que Colombia tiene una nueva reforma o regulación tributaria cada 1,8 años en promedio. Dicha realidad fiscal de la nación surge de un aumento masivo en las regulaciones vinculadas, muchas de las cuales siguen siendo poco claras y, en última instancia, ineficaces. Al respecto se encuentra que más de 50 normas tributarias en los primeros seis meses del actual gobierno, son una muestra desesperada de imponer condiciones a los contribuyentes, lo que a la larga afecta no solo la economía, la planificación, el desarrollo de la sociedad, sino también la temporalidad de la norma.

Al respecto y considerando que el PLT es uno de los principios rectores de todo el ordenamiento jurídico en la protección de la constitución y el reglamento, es necesario remitirse al elemento mencionado aquí para comprender lo que está íntimamente relacionado con la ley. La elaboración, publicación e implementación del PND y todas sus disposiciones tributarias.

En este sentido, el principio de legalidad, también conocido como principio de la primacía de la ley, es constitucionalmente fundamental porque rige el ejercicio del poder político, sugiriendo que toda normatividad emanada del gobierno debe basarse en la constitución y las leyes vigentes. El interés de la sociedad está por encima de las decisiones egocéntricas y autoritarias de los líderes actuales. Por tanto, la legalidad tributaria significa que los impuestos que se crean, eliminan o modifican, siempre tienen fundamento legal, en cuyo caso las mencionadas características sólo se encuentran en la parte superior del Congreso de la República. Ese principio se basa en el antiquísimo aforismo penal de que “no hay impuesto sin ley que lo imponga”, lo que significa que todo tributo debe estar expresamente previsto por ley para crear seguridad jurídica a los contribuyentes, y que el Congreso debe hacerlo por mandato constitucional (art. 150, n. 12 y 338 CP), dado que sólo el congreso está facultado para imponer, modificar, reducir o aumentar impuestos. (Agosto *et al.*, 2013)

Asimismo, en primer lugar, debe destacarse que el PLT: “constituye una garantía importante en el derecho tributario constitucional, que todos los tributos deben ser establecidos por ley” (Augusto et al., 2013). Término derivado del discurso de García Belsunce sobre legislación financiera y tributaria (Villegas, 2001) y como lo expresa Julio Roberto Piza en su libro *Obligación Tributaria* (Piza et al., 2015); en otras palabras, el PLT predica la existencia del tributo por ley, como órgano legislativo que tiene tal potestad. No hay impuesto, a menos que la ley disponga lo contrario. Así, luego de realizada la explicación anterior, aparece el marco normativo de tan importante principio del ordenamiento jurídico.

3.2 MARCO NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

No obstante, luego de una breve reseña de la definición o concepto de PLT, a continuación, se presentan los aspectos legales que la rigen. Es importante recalcar que el principio de legalidad tiene suficiente sustento en el tratamiento de las cuestiones tributarias, por lo que no es un asunto fácil, pues el mero hecho de que esté dado por ley no significa que el rigor del debate sea democrático. Las normas consideradas, son suficientemente comprensibles para los electores, pues es el órgano más importante que participa en la seguridad, legalidad y legitimidad de la emisión de la norma. Por lo tanto, es necesario señalar que el PLT está incorporado en la constitución y las leyes y, por tanto, requiere un mayor escrutinio (CP, art. 150 num. 12), prevé el pago de impuestos y los pagos excepcionales, relacionados con impuestos en los casos previstos en la ley y en las condiciones de la norma constitucional, que establece los aspectos tributarios en plena conformidad con la norma. A su vez, el artículo 338 del CP establece: En tiempo de paz, sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales podrán imponer impuestos o cargas similares.

En este sentido, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases imponibles y las tasas impositivas, deben estar directamente definidos en leyes, reglamentos y acuerdos. Además, las leyes, reglamentos y acuerdos podrán permitir que las agencias públicas determinen los porcentajes de las tasas y cargos que cobran a los contribuyentes para reembolsarles el costo de participación en los servicios que se les brinda; pero el sistema y método para determinar tales costos e ingresos y la forma de su distribución, serán establecidos por ley, reglamento o convenio. Cualquier ley, reglamento o acuerdo que rija los pagos basados en eventos que ocurran dentro de un cierto período de tiempo, puede no aplicarse hasta el período que comienza, después de la entrada en vigor de esa ley, reglamento o acuerdo.

También enfatiza la facultad de las sociedades para oponerse a la tributación y reitera los medios por los cuales se pueden crear, reformar o derogar normas tributarias con base en el rigor del proceso legislativo. De acuerdo con esto, la resolución C-776 de 2003 establece que: “el Congreso de la República tiene naturalmente la más amplia discrecionalidad, siempre que la ejerza razonablemente y de conformidad con la Constitución, para crear y modificar, aumentar, reducir y disminuir impuestos”.

También, la resolución C-1383 de 2003, por su parte, establece que: el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades públicas para el pago de impuestos debe ajustarse al principio de fondo de reserva expresado en el aforismo *nullum tributum sine lege*, que se refiere a la necesidad de medidas legislativas para crear impuestos, como respeto al carácter político de la representación, según el cual la creación de impuestos va de la mano con el consentimiento expreso o tácito de la comunidad, reconociendo así una forma efectiva y necesaria de transferir los recursos necesarios. Esta sentencia destaca entonces que la carga tributaria debe estar internamente vinculada al principio de legalidad. Por ello, es necesario aclarar que, a pesar de que el PLT ha sido ampliamente estudiado por la legislación, la academia y

la jurisprudencia colombiana en cuanto a la inclusión de los tributos en el PND, este trabajo se queda corto. De ahí que se hace necesario buscar posibles alternativas en la implementación de las actividades gubernamentales en esta materia.

Ahora, considerando el proceso legislativo de los planes nacionales de desarrollo, es necesario aclarar que, según el principio de legalidad, dicho proceso es incompleto, pues no genera suficiente discusión para cumplir cabalmente con este principio en la reflexión de este informe. La posible inclusión de impuestos en los planes de desarrollo es sólo un ejemplo de la falta de discusión sobre las disposiciones que los contienen, lo que conduce a una violación del principio de legalidad, porque la discusión es necesaria en materia tributaria. El procedimiento legislativo habitual para evitar el registro de los llamados impuestos (Farne, 2014), es una serie de motivaciones "ocultas" para elaborar planes.

Cabe señalar que el Reglamento del PND tiene un carácter transitorio y, por lo tanto, no sería adecuado definir artículos permanentes dentro del mismo. La sentencia C-473 de 2004, trata principalmente de la violación de normas constitucionales en el acto de aprobación por el Congreso de los artículos del PND.

La opinión disidente es la falta de formalidad de la ley de comisión mixta en la votación para aprobar los artículos, porque la acción en cuestión no controló los votos, lo que dejó como una violación cuestionable no solo el estatuto, sino también el PLT y el principio de democracia. Así, dentro de la sentencia, se plantea una cuestión muy interesante, cuyo fundamento coincide con toda la discusión planteada en este estudio y donde el tribunal se pregunta:

La forma en que se hizo la primera discusión en las comisiones paritarias no reconoce el derecho constitucional y orgánico ¿normas que definan cuál es la discusión sobre el proyecto y definan las características que deben incluirse en

el primer debate de redacción de la ley? (Sentencia C-473, 2004).

Pues bien, la argumentación en torno a la pregunta específica si se ha seguido el principio de legalidad, al discutir normas como el PND en el trámite parlamentario. Así, la Sentencia C-473 de 2004 dispuso lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, se entiende por discusión de una propuesta o proyecto que debe ser aprobado por la empresa responsable de su aprobación. Si la propuesta con la que finaliza el informe es que el proyecto reciba el primer debate, se inicia el debate sin necesidad de votarlo, si la propuesta es abandonar o rechazar el proyecto. Primer debate de esta moción y cierre del debate, votación (artículo 157, Ley 5, 1992).

A la luz de lo anterior, vale la pena señalar: primero, la discusión sobre el plan nacional de desarrollo debe ser discutida en ambas corporaciones; en segundo lugar, si su informe ordena un primer debate, se realizará sin votación; y en tercer lugar, la discusión sobre el PND en la empresa puede durar al menos tres horas; lo cual se vuelve completamente cuestionable, porque se piensa que un artículo sobre PND puede ser discutido y aprobado en apenas seis horas. Demasiado impresionante, porque con el tiempo es obvio que los puntos de los planes explotaron, por ejemplo, si se comparan los primeros planes, como la Ley 188 de 1995, que dispuso el PND de 1995 a 1998, y donde se observa que la planificación estructurada podría aparecer en sólo 47 artículos; la Ley N° 508 de 1999, que publicó el PND 1999-2002, la cual contenía 160 artículos; pero en la última década es claro que los gobiernos han dificultado la planificación por la cantidad de artículos, ineficaces para asegurar su cumplimiento y poco confiables para el análisis y aprobación de los legisladores.

Luego, en la Ley N° 1450 de 2011, que expide el PND 2010-2014, se completó el

debate con 276 artículos adoptados como parte de la legalidad; a su vez, la Ley 1753 de 2015, que expide el PND 2014-2018, contiene 267 artículos, y la Ley 1955 de 2019, que expide el PND 2018-2022, contiene 336 artículos para su análisis, lo que finalmente lleva a la conclusión de dos cosas: una, que el trabajo del parlamento en la revisión de ese artículo es inadecuado y, en segundo lugar, que el parlamento es una "máquina" en la revisión de la ordenanza.

En este punto, es importante citar la sentencia C-891 de 2012, donde el tribunal define, de manera clara y precisa, el concepto, las características y el momento en que se puede afectar o vulnerar la PLT. El principio de legalidad tiene como finalidad principal fortalecer la seguridad jurídica y evitar el abuso fiscal por parte de los gobernantes, pues los elementos importantes, desde el punto de vista de su validez, deben ser confirmados en el acto de determinación del pago, con base en un debate democrático.

En este sentido, el principio de legalidad, como requisito previo para la creación de un impuesto, tiene distintas tareas que se distinguen: (i) satisface la necesidad de representación parlamentaria, (ii) satisface la necesidad de garantizar una red mínima de seguridad para los ciudadanos, contrario a sus obligaciones y iii) representa la importancia de una planificación consistente en la política fiscal del país (Sentencia C-891 de 2012). El principio rector del cumplimiento de las leyes tributarias en un sistema unificado de política tributaria y un Estado que garantice los derechos de las personas, requiere que las normas tributarias sean silenciosas, competentemente implementadas y parametrizadas para incentivar su uso efectivo de los fondos públicos y la correcta gestión de los contribuyentes.

Las características que describen la naturaleza y el sentido eterno del PLT son que el impuesto es legal, es decir, la carga antes mencionada está a cargo del legislador. La tarea requiere, por tanto, que el contribuyente esté implícitamente determinado, claro para que no se confunda

su naturaleza y finalidad. Si estos elementos no se expresan en el sentido de la norma tributaria, el PLT se ve afectado en un sentido material.

De ello se sigue que la jurisprudencia dice:

Se desconoce el principio de legalidad en sentido material, si la ley, orden o contrato no menciona directa y claramente partes de la relación tributaria. En este caso, la administración no tiene que subsanar esta deficiencia a través de su órgano regulador, ya que, si estableciera tales elementos, se interferiría en ámbitos de competencia que están específicamente atribuidos a otros órganos de orden superior, tanto como éste organismo determina la fuente importante del impuesto, es decir, la creación del propio impuesto (Sentencia C-891, 2012) (cita adjunta).

Entonces, cuando una corporación elude elementos esenciales del mismo al gravar, pero sin embargo lo acepta y corrige, se excede en su autoridad e implícitamente viola el PLT en un sentido sustantivo, especialmente si los elementos se eluden por ausencia, tiempo, discusión y análisis en las respectivas discusiones de los comités.

3.3 PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA NORMA TRIBUTARIA DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

En este contexto de tributación, lo primero que debe preguntarse es si el Estado colombiano satisface las necesidades de su población y si es a través del PND. Pues, la respuesta es que el país puede atender estas necesidades con los recursos que recibe, utilizando sus activos, las actividades que desarrolla o los servicios que presta, apoyándose en los recursos de los particulares, a través de créditos operativos o sanciones, a través de multas o impuestos (Torres, 2017); sin embargo, el PND establece un plan estratégico a desarrollar para cumplir o satisfacer estas necesidades,

pero este no debe ser el escenario a través del cual se recaudan los ingresos.

En este sentido, los temas tributarios consisten en mandatos que tienen por objeto crear un Estado de derecho, de manera convencional; lo cual quiere decir que esta creación se encuentra inmersa en la disposición, principios y normas de la Constitución para dotar de legislación al país, que es el organismo que supervisa el control político y la elaboración de normas en términos materiales.

Analizando el PND y el plan tributario, se observa que los habitantes, en general, tienen una cultura tributaria insuficiente y, en el mismo sentido, en el PND, estos temas son muy importantes en la gestión administrativa del Estado, porque surgen de la gestión financiera y controlan el funcionamiento esperado en la sociedad, creando beneficios públicos. Por ello es importante conocer y concienciar sobre el diseño e informar a la sociedad de las reglas según las cuales evoluciona constantemente. Al respecto, gran parte de la población desconoce que el Estado puede cumplir con su deber constitucional de velar por el bien común y brindar a los ciudadanos los servicios básicos que necesitan para demandar recursos que provienen esencialmente de los impuestos pagados por los contribuyentes. (Toros, 2017)

Con el PND, el gobierno busca generar responsablemente convicción y confianza durante su implementación, de tal manera que cree una autoridad moral que requiera que el Estado ejerza sus poderes bajo el plan de manera justa y transparente, además de promover el desarrollo eficaz, eficiente y transparente de la sociedad. A la luz de lo anterior, la comunidad debe conocer el por qué, de los impuestos y las últimas reformas del ejecutivo.

Al respecto se hace referencia al importante estudio: *Tres G: Gobernar es gravar el consumo* (Schenone, 2003), el cual examina la razón principal de la existencia de los impuestos. El propósito del autor es explicar cómo el gobierno utiliza

inevitablemente la tributación para obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas, a través de un instrumento como el impuesto, a pesar de sus numerosas deficiencias, porque la tributación y el gasto son tareas críticas de los gobiernos. Esta es una investigación básica, con profundidad descriptiva y enfoque cualitativo, la cual describe situaciones o hechos y sus manifestaciones.

6. CONCLUSIONES

Los planes de desarrollo de Colombia son reconocidos como un medio para dirigir y planificar el desarrollo social, económico y cultural del país. Su elaboración está limitada por el gobierno nacional, y también por otros instrumentos que siguen un modelo jerárquico y centralizado que, en ausencia de una política de planificación, depende de la política electoral, especialmente de la elección del presidente. Además caracteriza la jerarquía del proceso de elaboración de los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, las normas colombianas que rigen el proceso de planificación entran en conflicto con la jurisdicción de los gobiernos inferiores, aumentando la distancia entre el ordenamiento jurídico y la realidad que regula.

Esta contradicción también afecta la participación ciudadana, la cual depende de la apertura del gobierno para involucrar a la sociedad en la gestión pública. Se recomienda iniciar la dirección de la planificación con un plan colectivo de construcción y cívica a nivel local, en concordancia con el nivel departamental y nacional. Así, más que establecer una agenda nacional, el gobierno la coordina con la agenda nacional, monitoreando el proceso de planificación a través de la armonización instrumental y asegurando el flujo de recursos para alcanzar las metas previstas.

Los PND reflejan principalmente el trabajo del Estado sobre la correcta regulación de los impuestos, relacionados con el financiamiento de las inversiones públicas, de acuerdo a los siguientes comentarios; es

importante cerrar las lagunas del impuesto a la renta, exenciones de impuestos y regalos a los ricos; el consumo general no se ve afectado por cambios repentinos en el impuesto sobre las ventas y el impuesto al consumo. Y, en general, realizar cambios que promuevan un desarrollo real ya nivel estatal. Si el Estado pretende restaurar los subsidios a los más pobres, debe comenzar por identificarlos correctamente en los programas públicos y regularlos, según su naturaleza, por el derecho común, donde se discutirá en cuatro debates, y en el tiempo prudencial de los legisladores.

Lo anterior, junto con un conjunto de circunstancias que modifican la dinámica económica y social del país, cambios en el presupuesto, cambios en el fisco y la dinámica de administración, siguiendo una política fiscal restrictiva, ofrecen una oportunidad para subir los impuestos, lo cual afecta el bolsillo del contribuyente, pero maximiza el erario público, lo que se convierte en un buen plan; pero lamentablemente el problema es que, si no se manejan bien los recursos, entonces este sistema fracasa, porque no cumple con su propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, por lo tanto se convierte en un círculo vicioso sin fin.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Actualícese (2019) Actualícese. Ley de crecimiento económico 2019. Bogotá. www.actualicese.com
- » Alonso, G. (noviembre de 2018) Sesenta años del DNP y la planeación en Colombia. En: La República. Bogotá. <https://www.larepublica.co/analisis/gloria-alonso-2793634/sesenta-anos-del-dnp-y-la-planeacion-en-colombia-2793633>
- » Arévalo, D. (s. f.) Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960. Universidad de los Andes. Comité de Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Bogotá.
- » Augusto, C., Grass, Y. y García, X. (2013) Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. Dixi. Bogotá.
- » Ayala Marín, K. Y. (2022) Tributación y Plan Nacional de Desarrollo, un análisis en sentido material del principio de legalidad tributaria. En: *Revista de Derecho Fiscal*, no. 21 (1), pp.7-70. Bogotá.
- » Cámara de Representantes (2019). Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Gaceta 130. Bogotá.
- » Cámara de Representantes (2019). Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la honorable cámara de representantes al Proyecto de Ley 311 de 2019. Bogotá.
- » Congreso de la República de Colombia (1968) Acto legislativo 1 (11 de diciembre de 1968). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71230>
- » Congreso de la República de Colombia (1945) Acto Legislativo 1 (Congreso

1945). Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13470>

» Corte Constitucional (1993) Sentencias C-333 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-333-93.htm>

» Corte Constitucional (1994) Sentencia C-335 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-335-94.htm>

» Corte Constitucional (1994) Sentencia C-455 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1994/C-455-94.htm>

» Corte Constitucional (1997) Sentencia C-252 de 28 de mayo de 1997, M. P. José Cipriano León Castañeda. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1997/C-252-97.htm>

» Corte Constitucional (2000) Sentencia C-1403 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1403-00.htm>

» Corte Constitucional (2002) Sentencia C-1067 de 12 de mayo de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1067-02.htm>

» Corte Constitucional (2003) Sentencia C-524 de 1 de julio de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-524-03.htm>

» Corte Constitucional (2003) Sentencia C-776 de 9 de septiembre de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>

» Corte Constitucional (2003) Sentencia C-1383 del 16 de abril de 2003, M. P. Clara Inés Vargas H. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>

» Corte Constitucional (2004) Sentencia C-473 de 2004. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-473-04.htm>

» Corte Constitucional (2008) Sentencia C-1062 de 2008, Humberto Sierra, Salvamento de Voto, Plan Nacional De Desarrollo-Trámite de aprobación. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1062-08.htm>

» Corte Constitucional (2010) Sentencia C-594 de 27 de julio de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-594-10.htm>

» Corte Constitucional (2012) Sentencia C-891 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-891-12.htm>

» Corte Constitucional (2012) Sentencia C-896 de 2012. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-896-12.htm>

» Corte Constitucional (2016) Sentencia C-016 de 2016. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-016-16.htm>

- » Corte Constitucional (2018) Sentencia C-008 de 2018, M. P. José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-008-18.htm>
- » Corte Constitucional (2019) Sentencia C-109 de 2019. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-109-19.htm>
- » Corte Constitucional (2019) Sentencia C-219 de 22 de mayo de 2019. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-219-19.htm>
- » Corte Constitucional (2019) Sentencia C-269 de 2019, M. P. Carlos Bernal Pulido. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-269-19.htm>
- » Corte Constitucional (2019) Sentencia C-134 de 25 de febrero de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-134-09.htm>
- » Corte Constitucional (2020) Sentencia C-082 de 26 de febrero de 2020. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-082-20.htm>
- » Corte Constitucional (2020) Sentencia C-26 de 2020, M. P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-026-20.htm>
- » Corte Constitucional (2020) Sentencia C-464 de 28 de octubre de 2020. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-464-20.htm>
- » Corte Constitucional (2020) Sentencia C-504 de 3 de diciembre de 2020. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-504-20.htm>
- » Departamento Nacional de Planeación - Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá. (2011) El Papel de los Consejos Territoriales de Planeación CTP.
- » Departamento Nacional de Planeación (2007) El Proceso de Planeación en las Entidades Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (2016) Que es el Plan de Desarrollo. Bogotá. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>.
- » Clavijo, S. (2007) Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990-2006). Bogotá. CEPAL. <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/clavijo0107.pdf>
- » Cubides, E. (2019) Plan Nacional de Desarrollo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (2018) Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). DNP. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014) Bases del Plan Nacional de Planeación 2014- 2018. DNP. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018a) Dirección General del DNP. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018b) Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá.
- » Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018c) Bases del Plan Nacional

de Planeación 2018- 2022. DNP. Bogotá.

- » Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018d) ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? Bogotá. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>
- » Farne, S. (2014) ¿Gabelas tributarias? Observatorio del Mercado Laboral de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- » Gallego, J. (2018) La planeación en Colombia. Centro de Externadista de Estudios Fiscales. Bogotá.
- » Insignares, R. (2019) Plan Nacional de Desarrollo y Tributación. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- » Maya, M. (2011) El Plan Nacional de Desarrollo, todo un retroceso democrático. Semanario Virtual Caja de Herramientas, 2. Bogotá.
- » Pierre Müller (2002) Las Políticas Públicas. (2002 febrero). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- » Piza, J., Plazas, V. y Restrepo, J. (2015) La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales. Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Fiscal. Bogotá.
- » Plazas Vega, M. (2005) Derecho de la hacienda pública y derecho tributario (Sección II). Temis. Bogotá.
- » República de Colombia (1991) Constitución Política de Colombia. Legis.
- » Riaño, C. N. (2019) La “reforma tributaria” que trae el Plan Nacional de Desarrollo de Ivan Duque. En: *La República* (18 de febrero de 2019). Bogotá. <https://www.larepublica.co/economia/la-reforma-tributaria-que-trae-el-plan-nacional-de-desarrollo-de-ivan-duque-2829283>
- » Roth Deubel, A. N. (2002) Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- » Roth Deubel, A. N. (2007) Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- » Roth Deubel, A. N. (2008) Reseña de Políticas Públicas. Opera. Artículo de Revista Indexada. Bogotá. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/774/733>
- » Rusinque, F. (2018) Universidad Externado de Colombia. En: *Revista digital de Derecho Administrativo*, no. 19 (11), pp. 259-290. <https://doi.org/10.18601/21452946>. Bogotá.
- » Salazar, C. (s.f.) La Definición de Política Pública. Bogotá DOSSIER. Artículo de Revista Indexada. Bogotá.
- » Salazar, C. (2010) La Evaluación y el Análisis de Políticas Públicas. En: *Opera* No.9. Artículo de Revista Indexada. Bogotá.
- » Sandilands, R. (2015) La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. En: *Revista de Economía Institucional*, no. 17 (32), pp. 213-232.
- » Santiago Arroyabe A. (2011) Las Políticas Públicas en Colombia Insuficiencia y Desafíos. (2011, 1 de Julio) Universidad Nacional de Medellín. Medellín.

- » Schenone, O. (2003) Las tres G: gobernar es gravar para gastar. Gobernar eficientemente es gravar y gastar eficientemente. En: Cuadernos académicos. Vol. 40, no. 119. Santiago de Chile, abril de 2003. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003011900004
- » Senado de la República de Colombia (2019) Proyecto de Ley 311 de 2019. Bogotá. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicionados/Ponencias/2019/gaceta_33.pdf
- » Torres, A. (2017) Nociones básicas del sistema tributación en Colombia. Bogotá. http://www.ces.edu.co/index.php/component/joomdoc/Nociones_basicas_de_derecho_tributario.pdf/download
- » Villabona, B. (2016). Colombia, un fracaso fiscal convertido en social. En: U.N. Periódico N. 196. Bogotá.
- » Villabona, B. (2016). Le explicamos la Reforma Tributaria. Entrevista por la Universidad Nacional. Bogotá.
- » Villegas, H. (2001). Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Ediciones Depalma.