

80112
Bogotá, D.C.,

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 10-09-2013 10:46
Al Contestar Cite Este No.: 2013EE0100963 Fol:6 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURIDICA / LUCENITH MUÑOZ ARENAS
DESTINO ZOILO CHAUX JARAMILLO
ASUNTO CONCEPTO
OBS

2013EE0100963



Doctor
ZOILO CHAUX JARAMILLO
Consejero
Comisión Sistema Nacional de Planeación
Carrera 18 No. 45-04
Neiva, Huila

ASUNTO. LEY 152 DE 1994. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.
APOYO LÓGISTICO.- CIRCULAR CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.- Improcedibilidad.

1. ANTECEDENTE.

Esta Oficina conoce su oficio con el cual solicita que en aplicación de la Ley 152 de 1994, la Sentencia 524 de 2003 y la Circular No. 0071 de 2007 expedida por la Procuraduría General de la Nación, se emita por parte de la Señora Contralora General de la República, una circular o documento donde se guíe a los señores Gobernadores y Alcaldes Municipales para que cumplan la norma citada asignando los recursos para el apoyo logístico a los consejeros de planeación.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE.

Constitución Política.
Ley 152 de 1994.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

3.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.

La Constitución de 1991, regula lo pertinente a la planeación en nuestro Estado Social de Derecho. En este orden, determina todo lo pertinente al Plan Nacional de Desarrollo. Éste lo podemos definir como el mecanismo a través del cual el Gobierno Nacional, señala los objetivos para su gestión.

La norma constitucional, en el artículo 339 establece la estructura del PND, indicando que la misma se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

La Corte Constitucional, describe dogmáticamente la estructura del Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos: "(...) "La Constitución de 1991, en su Título XII, Capítulo 2, establece un sistema de planeación, que se diferencia del anterior principalmente por los siguientes aspectos: a) Propicia un sistema abierto. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (Artículo 340 Constitución Política); b) La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (Artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior; c) Persigue que la Planeación, como instrumento de intervención económica, tenga aplicación real. El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, constituyen dos instrumentos de la política económica de Estado que tendrán que armonizar para que se ajusten a los dictados constitucionales. Lo anterior nos lleva a decir que el nuevo modelo de planeación busca plasmar en realidad los parámetros constitucionales de participación y descentralización." ¹

Por su parte, la Ley 152 de 1994, desarrolla el precepto Superior y a través de la misma, se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, tiene ésta como propósito, instituir los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 de la Constitución, y demás normas superiores que se refieren al citado Plan.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de dicha normativa, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Determina de igual forma la norma mencionada en precedencia, en primer lugar las autoridades del orden nacional en materia de planeación y señala que son:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.

¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 524 de 2003.

5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes”.²

También relaciona las instancias de planeación así:

- “1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.”³

En materia del Plan de Desarrollo en el ámbito territorial, la Ley 152 de 1994, en su Capítulo VIII, regula lo pertinente; en tal sentido, en el artículo 31, se establece el contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y en el 32, el alcance de la planeación de estas entidades.

A su vez, el Capítulo IX de la misma preceptiva, fija tanto las autoridades, como las instancias territoriales de planeación. Como una instancia de planeación, encontramos los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas. También aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Señala también la norma en comento, la composición de los Consejos Territoriales de Planeación, en sus distintos órdenes, departamental, Distrital o Municipal, e indica su estructura, defiriendo al Gobernador o al Alcalde su designación, previa presentación de ternas presentadas por las autoridades y organizaciones, de acuerdo con la integración que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

En cuanto a las funciones de éstos, señala la disposición legal, en su artículo 35, que son las mismas definidas para el Consejo Nacional, siempre que las mismas sean compatibles, “sin perjuicio de otras que les asigne las respectivas Corporaciones Administrativas”, esto último declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 524 de 2003, porque “esta diferenciación de competencias excede los mandatos contenidos en el artículo 342 de la Carta Política, según los cuales corresponderá a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo la determinación de las funciones de aquellas instancias de planeación, sin que se faculte al legislador para asignar a las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales este tipo de atribución.”

Determina igualmente el párrafo del mencionado artículo 35, que “la dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.”

² Ley 152 de 1994, artículo 8°

³ Ibidem.

Sobre este aspecto, la Corte en la misma providencia, indicó que los mencionados Consejos no gozan de personería jurídica, por ende no tienen asignado presupuesto, pero conmina al Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación de las entidades territoriales, a cumplir con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 35 ya indicado, así lo dijo la Alta Corporación en la multicitada Sentencia.

“En relación con el primer argumento, se observa que las normas acusadas consagran un mecanismo institucional para garantizar el normal funcionamiento de los consejos de planeación, a través del cual se aseguran los recursos que requieran para su actuación. Ellas contienen una obligación para el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación de las entidades territoriales, que no es facultativa ni discrecional, de brindarles el apoyo administrativo y logístico indispensable para su funcionamiento.”

Las instrucciones para la debida aplicación de este mandato, las ha impartido el Departamento Nacional de Planeación, el cual en la Cartilla denominada “El papel de los Consejos Territoriales de Planeación”, en el acápite denominado “Apoyo a los CTP.”, expresó:

“Las administraciones municipales y departamentales están en la obligación de prestar el apoyo logístico y administrativo necesario para el funcionamiento de los CTP. Cada entidad territorial decide la forma más conveniente para prestar ese apoyo y garantizar que los consejos de planeación funcionen y cumplan su misión constitucional.

La Ley 152 de 1994 en el parágrafo del artículo 35 estableció que “La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento”.

Tal apoyo puede ser a través de la asignación de recursos, bien sea económicos, tecnológicos o humanos, siempre con la intención de que se garanticen los elementos indispensables para que los Consejos puedan ejecutar las funciones establecidas en la Ley. Sin embargo, dichos recursos no pueden ser ejecutados directamente por los CTP, puesto que ellos no poseen personería jurídica, razón por la cual no pueden contratar ni ser objeto de obligaciones legales.⁴

3.2. FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El artículo 267 de la Constitución Política, establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

⁴ DNP. USAID. Ministerio de Cultura.-El papel de los Consejos Territoriales de Planeación. (CTP)

Tal como lo indica la disposición constitucional, la competencia de la CGR está dada para la vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos del orden nacional y excepcionalmente sobre las cuentas de las entidades territoriales, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011.

La Constitución establece con claridad la función de vigilancia y control fiscal, señalando el organismo encargado de ejercerla, ordenando también que tal facultad se debe realizar conforme a la ley.

También la norma Superior, adopta el principio de la no intervención de la Contraloría en las actividades de la administración, cuando estipula en el inciso 4º del artículo 267 de la Carta: "La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización."

De acuerdo con lo expuesto, la función fiscalizadora, no implica una participación en la toma de decisiones de la administración, en el manejo de sus recursos, fondos, bienes o valores, sino del examen y control de ésta, al tiempo o después de su ejecución, menos aún de aquellos de orden territorial, sobre los cuales la CGR, sólo tiene una competencia excepcional si se dan los requerimientos señalados en la ley.

Así las cosas, no le es dable a este ente de control fiscal expedir una circular sobre la asignación de recursos a los Consejos Territoriales de Planeación, pues no tiene la aptitud legal para tales efectos.

4. CONCLUSIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, no tiene competencia para expedir una circular sobre la asignación de recursos para los Consejos Territoriales de Planeación.

Cordialmente,


GERMAN SILVA GARCÍA
Director Oficina Jurídica (E)

Proyectó. Lucenith Muñoz Arenas
N.R. 2013IE0084839

