

# Reflexiones sobre el papel y los retos de los consejos territoriales de planeación.

*Ivan Dario Burgos Madera<sup>1</sup>*

Burgos Madera, Iván Darío. (2016). REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL Y LOS RETOS DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACION. Revista Opinión Pública, Año 3 Vol 1. Páginas 25 - 30.

Recibido: Marzo de 2016

Aceptado: Mayo de 2016

## Resumen

La nueva constitución política de Colombia, define en su artículo primero, la forma de organización del estado colombiano, afirmando que nuestro país es un estado social de derecho, democrático y participativo, lo cual, lo convierte en una organización política centrada en el respeto al ser humano y en el reconocimiento y cumplimiento de sus derechos; entre los cuales se encuentra el sagrado derecho de la participación social y comunitaria.

A pesar de lo imperativo de este mandato constitucional, los procesos de participación en nuestro país, reglamentados a través de muchas normas que han desarrollado la constitución política de 1.991, no han dado los resultados esperados, lo cual obedece a múltiples razones, que van desde la apatía de la gente a participar en los asuntos del estado, por el mismo deterioro que han venido sufriendo muchas instituciones y organismos del estado y la falta de apoyo de los diferentes gobiernos en los distintos niveles del mismo.

Es el momento oportuno y adecuado para que los consejos territoriales de planeación, demuestren la importancia que ellos representan en el desarrollo territorial, toda vez que todos los municipios y departamentos del País se encuentran actualmente en los procesos de la formulación y aprobación de sus planes de desarrollo y en la actualización y revisión de los planes de ordenamiento territorial. Allí la importancia de escribir el presente artículo el cual se considera oportuno porque apunta a él a convertirse en un espacio de reflexión.

**Palabras Claves:** Participación, Gobernabilidad, Democracia, Planeación y Gestión.

## Summary

The new political constitution of Colombia, defined in its first article, the form of organization of the Colombian state, claiming that our country is a democratic and participatory social state of law, which makes it a political organization centered on respect for the human being and the recognition and enforcement of their rights; among which is the sacred right of social and community participation.

Despite the imperative of this constitutional mandate, the participation processes in our country, regulated by many standards that have developed the political constitution of 1991, have not yielded the expected results, which is due to many reasons, ranging from the apathy of the people to participate in state affairs, for the same deterioration that have been suffering from many institutions and state agencies and the lack of support from the various governments at different levels of it.

---

<sup>1</sup> Docente Universitario, catedrático, correo lbuma20@hotmail.com

It is timely and appropriate time for territorial planning councils, demonstrate the importance they represent in territorial development, since all municipalities and departments are currently in the process of formulating and approving plans development and updating and revision of the land use plans. Hence the importance of writing this article which is considered appropriate because it aims to become a space for reflection.

**Key Words:** Participation, Governance, Democracy, Planning and Management.

### **Antecedentes históricos y legales.**

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en los artículos 339 y 334 de la C.P.C.<sup>2</sup> y en la ley 152 de 1994, la ley general de los planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno de nuestro país, y las demás normas que estructuran el régimen territorial, todos los departamentos y municipios de Colombia deben formular sus planes de desarrollo económico, social y de inversiones públicas, para materializar el compromiso asumido con las comunidades que los eligieron y votaron por sus programas de gobierno, en desarrollo del voto programático consagrado en la ley 134 de 1994 y en la constitución política de Colombia de 1991.

La C.P.C. DE 1991, amplió el concepto de democracia, en nuestro país, la cual avanza al pasar de ser una democracia representativa a una democracia participativa, en donde los colombianos no solo votamos por unos candidatos que nos van a representar, sino también por un programa de gobierno, por el cual deben responder en su ejecución los gobernantes del orden territorial, so pena de padecer una revocatoria del mandato, y en el peor de los casos el rechazo de sus votantes por falta de gobernabilidad, como resultado de una administración sin penas de gloria, en la cual no mostro ningún tipo de gestión pública, traducida en desarrollo social y sostenible para la comunidad.

Paralela al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley 152 de 1994, en materia de planes de desarrollo, se debe hacer lo mismo con lo ordenado por la ley 388 de 1997, en lo relativo a la formulación y aprobación de

los planes de ordenamiento territorial, POT, otra herramienta básica de planeación, la cual tiene como imperativo legal y constitucional la organización del territorio y el buen uso del suelo, articulado con el desarrollo ambiental social, cultural y económico, en los municipios del país. Las dos constituyen la esencia y la razón de ser de nuestro estado social de derecho, porque en ellas deben estar contenidas todas las normas que consagran el reconocimiento de derechos, traducidos en programa, proyectos y políticas que apuntan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

La reglamentación de este proceso de la planeación, en lo relativo a la participación de la comunidad, fue desarrollada igualmente por la ley 152 de 1994, la cual definió el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, las primeras representadas en los gobiernos y las segundas, en las corporaciones administrativas y legislativas, como son el congreso, las asambleas y los concejos municipales, y en los consejos territoriales de planeación.

La existencia y funcionamiento de los C.T.P.<sup>3</sup> en el ámbito territorial, constituye la legitimidad de los actos de los gobernantes, porque el debate que se debe vivir en su seno, fortalece la democracia participativa, y lo que es mejor aún, la consolidación del tejido social. Ello porque le habré las puertas a las organizaciones comunitarias, para participar en la transformación de sus territorios, a través de la materialización de sus sueños colectivos, aspiraciones, y sus propias visiones del desarrollo, materializando sus propuestas incluyentes. El escenario de participación de los C.T.P. le dio un giro trascendental a la forma de participar en los asuntos de la planeación en las entidades

territoriales, en nuestro país, la cual antes de la C.P.C. de 1.991, era centralista, clientelista y cortoplacista, pasando a ser más democrática y largoplacista.

## **Aspectos relevantes de los Consejos Territoriales de Planeación**

La ley 152 de 1994 estableció los miembros que conformarían los C.T.P. en departamentos y municipios, los cuales deben estar integrados por la representación de todos los sectores y organizaciones que estructuran el tejido social en el municipio, es decir, los afro-descendientes, comunidades negras, LGTBI, grupos raizales, población desplazada y víctimas del conflicto, mujeres cabeza de hogar, organismos defensores de derechos humanos, los sectores pertenecientes al comercio, la industria, el turismo, el sector agrario, entre otros, el sector salud, sector educación, el sector cultura y del deporte, las organizaciones de vivienda, los representantes de todas las disciplinas profesionales, los gremios de la construcción, de los transportistas de todas las clases, los representantes de todos los cultos y cleros, los ambientalistas y de todos los demás sectores existentes en los territorios departamental y municipal, definiciones estas las cuales están en cabeza y bajo la responsabilidad de las asambleas y concejos municipales. La designación de los consejeros de planeación está bajo la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes municipales escogidos de unas ternas que presentan los sectores en referencia.

Para muchos críticos del papel que desempeñan los C.T.P. este punto de quiebre lo constituye el hecho de que los consejeros de planeación, son designados por los gobernantes territoriales, lo cual permite la cooptación de sus miembros por parte de las administraciones de estos territorios, en razón de que estas designaciones se hacen a dedo y obedeciendo a criterios clientelistas y politiqueros o al compadrazgo local, lo cual desvirtúa la verdadera filosofía y razón de ser de estos organismos de participación. El carácter consultivo de los C.T.P. les obliga a convertir

en un foro la discusión del plan de desarrollo y los POT antes de que estos adquieran la fuerza normativa y jurídica para su ejecución esto porque les corresponde segundos lineamientos de la C.P.C. Y LA LEY 152 DE 1994, emitir concepto sobre los borradores que contienen los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento, presentados por las autoridades de planeación en su etapa de formulación y concertación.

Ya entrando en el análisis crítico de los C.T.P. es pertinente recordar el papel decisivo que juegan estos organismos, cuyas funciones no se limitan solo a emitir conceptos sobre estas dos herramientas de planeación, según lo dispuesto por la misma corte constitucional,<sup>4</sup> (3) en el sentido de recordar que los mismos adquieren un carácter permanente durante todo el periodo del gobernante, de donde se desprende la obligación y el deber de hacer seguimientos y evaluación en el proceso de ejecución de los mismos. De ahí se origina el deber y compromiso igualmente de los mandatarios locales y departamentales, de garantizarle vía presupuesto público los recursos para su adecuado funcionamiento, para evitar convertirse en simples figuras decorativas.

No obstante lo anterior, los C.T.P. se han convertido en su papel en simples convidados de piedra, lo cual se demuestra por la poca incidencia en los contenidos de estas herramientas de planeación, las que según los expertos y estudiosos del tema, se relaciona además con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. De igual forma, se da esta situación, porque las autoridades territoriales, alcaldes y gobernadores, no están obligadas a tener en cuenta las recomendaciones de los C.T.P. ni de incluirlas en la formación final de los planes. Son nefastos los resultados en este sentido, las cuales se traducen en frustraciones de los consejeros, en razón a que su trabajo no presenta ni genera en el impacto deseado, ocasionando la pérdida de valor social de la misma.

En otras ocasiones la debilidad de los consejos está también en los representantes escogidos y que los conforman, los cuales no presentan ni consultan una suficiente preparación para desempeñarse

en este papel, lo cual limita los alcances y la oportunidad de tomar decisiones que sean respetadas y tenidas en cuenta por las autoridades territoriales. De igual forma se evidencia en muchos municipios del país la existencia de consejos territoriales de papel y en el peor de los casos su inexistencia. Otras debilidades presentes en estos organismos, se observa en que muchas veces los consejeros no representan fielmente a sus sectores, o que los sectores desconocen el papel y la importancia de estos organismos, y por lo tanto no participan en estos procesos, y lo que es peor aún la ciudadanía desconoce de la existencia de estas instancias de planeación. Todo este panorama expuesto, conlleva a que la participación en los C.T.P. se vea disminuida, traducida en la falta de interés por participar en los asuntos de carácter local, lo cual lleva sin darse cuenta a los gobernantes a su pérdida de gobernabilidad.

No obstante lo anterior, existen en el país todavía muchos consejeros de planeación que asumen con responsabilidad su papel en el desarrollo de sus territorios, lo cual se evidencia en el compromiso con la participación y con los sectores que los representan, sobre todo si tiene en cuenta que el trabajo que realizan no les representa ingreso alguno, por no ser remunerado, y que solo lo hacen motivados por el interés de participar en estos organismos de gran relevancia representativa. De igual forma han existido alcaldes comprometidos con los procesos de participación en su municipio.

### **Alternativas de solución a la problemática de los consejos territoriales de planeación**

Ante el panorama observado y existente, si verdaderamente, se busca, alcanzar la legitimidad en las políticas públicas, en el nivel territorial, en la ejecución del plan de desarrollo y los planes, esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial; el cumplimiento del principio de transparencia y la promoción del capital social a través del fortalecimiento del tejido social; traducidos en gobernabilidad de

las administraciones; se requiere construir un compromiso basado en la voluntad política, de todos los actores que hacen parte y tienen presencia y responsabilidad en los procesos de participación social y comunitaria en los consejos territoriales de planeación, entre los cuales, a mi juicio; basado en la experiencia vivida durante toda una vida como consultor en el nivel territorial y en la academia como catedrático, se consideran los siguientes:

Como punto de partida, se necesario y pertinente, realizar cambios legales y jurídicos en torno a las actuales funciones de los C.T.P., lo cual se consigue modificando las normas que actualmente reglamentan esta temática, dándole a estos organismos una mayor investidura, en el sentido que sus actos y decisiones tengan algún tipo de responsabilidad y trascendencia, dándole la solemnidad que actualmente tienen los actos administrativos. Esto conllevaría igualmente a que los gobernantes no los miren solamente como el cumplimiento de un simple requisito, toda vez que unas herramientas de planeación como son los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, albergan en sus estructuras decisiones que al ejecutarlas afectan a todo un conglomerado humano en todo su contexto sociocultural, político, económico y ambiental. Este cometido, estaría a cargo del gobierno nacional y el congreso de la república, ya que implica reglamentar el actual Sistema Nacional de Planeación, en desuso, y el actual régimen municipal existente. No obstante, mientras esto se haga una realidad, se debe trabajar en otros aspectos de relevancia, los cuales miraremos con atención.

Actualmente, se habla y se pregona, de los grandes esfuerzos por conseguir la erradicación de la pobreza y conseguir la paz, a través de la implementación de políticas públicas; concertadas entre las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, las corporaciones públicas y los gobiernos locales; pero siempre será un canto a la bandera, si la clase política y sus gobernantes, superan el temor de que les vigilen y le evalúen su

gestión, y se someten a ejercer un eficiente uso de los recursos públicos, con transparencia y honestidad. Con la actual crisis institucional que vive nuestro país, en todas las ramas del poder público, en los organismos de control, en el sector de la justicia y demás sectores del estado, llegó el momento, de quienes están al frente de todos los organismos que lo estructuran; entiendan, que el estado no es la fuente de recursos para suplir todas sus necesidades y menos aun el capricho de sus vanidades.

En este sentido, se debe sancionar a los gobernantes que no organizan sus C.T.P. y que realicen un proceso de escogencia de sus miembros con transparencia, no ha dado como viene sucediendo. Además de esto, asuman el compromiso de destinar vía presupuesto público, los recursos para su funcionamiento durante cada vigencia fiscal, para garantizar la consecución de sus instalaciones locativas, sus equipos y la logística necesaria para funcionar dignamente, como un organismo de participación y concertación social y política. Además, de los programas de capacitación necesarios para que estos puedan ejercer con conocimiento su papel de consejeros, (Congreso de la república, 2012)

Los compromisos de los concejos municipales y asambleas departamentales, se basan en la voluntad política de invitarlos a los debates del plan de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, para que socialicen los conceptos emitidos, con lo cual se forma una sinergia de importancia transcendental, en los procesos de control político en sus territorios. Esta sinergia

de control político también se debe ampliar, con la presencia de los C.T.P. en los salones de las corporaciones públicas en el estudio de los presupuestos públicos, de los que hacen parte los planes plurianuales de inversión, los cuales aterrizan la ejecución de los proyectos definidos en estas dos herramientas de planeación. Además, es importante su asistencia, a los debates y estudios de proyectos que apunten a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y el crecimiento económico sostenible de sus localidades, para que puedan contar con buenas herramientas para realizar su control social.

Y por último, sería responsabilidad de los C.T.P. elaborar y cumplir un serio reglamento interno, que comprometa a asistir a sus integrantes a todas las reuniones convocadas, salvo caso fortuito o fuerza mayor. Informar a sus sectores del desarrollo de sus actividades, así como a la ciudadanía en general, a través de medios de información masiva. Reunirse igualmente con otros sectores que no tengan presencia en los C.T.P. para informales de sus actividades.

En conclusión los consejeros de planeación, deben asumir con responsabilidad su papel, con dignidad y con valor civil, en la convicción que en sus hombros esta la confianza de unos sectores y de una sociedad civil que espera lo mejor en sus decisiones, en aras de recuperar la institucionalidad y la deteriorada gobernabilidad de nuestros gobernantes, para VOLVER A CREER Y CONFIAR EN ELLOS, en este nuevo cuatrienio constitucional y legal que comienza.

---

## Referencias Bibliográficas

Congreso de la Republica de Colombia, 2012. Ley 1551.

Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 340

Corte Constitucional, 2003. Sentencia C-524

Fals Borda, Orlando. Democracia y Participación, En Revista Colombiana De Sociología, Vol. 5 # 1

Garzón, Carlos Alberto. Planeación Participativa en Colombia, Un Proceso de avances en lo institucional, pero de frustraciones en su aplicación.