



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

# Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"



CONTEXTO

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

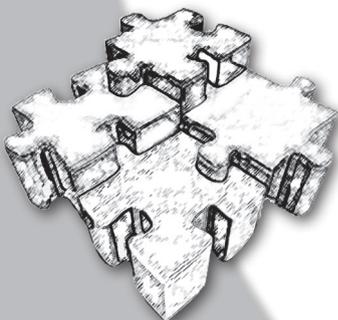
En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

## HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ➔ **Nombre:** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".
- ➔ **Número:** Ley 1450 de 2011.
- ➔ **Fecha sanción presidencial:** junio 16 de 2011.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)



El Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe ser el filtro por dónde se canalizan los recursos limitados del Estado, para satisfacer las necesidades insatisfechas de los ciudadanos. Debe encontrar la fórmula acertada para distribuir recursos que resultan ser escasos y resolver necesidades que parecen ser ilimitadas; esto con el agravante de que en Colombia, gran parte de estas son urgentes, inmediatas y prioritarias. En el contexto nacional la planificación económica debe ser entendida como una herramienta ineludible para el ordenador del gasto público, de manera que opere como directriz de cómo y cuáles recursos se emplearán para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Teniendo como contexto la reciente sanción de la Ley 1450 de 2011 que expide el PND para el periodo 2010-2014, y reconociendo la importancia de esta herramienta para lograr los fines del Estado, contemplados prioritariamente en la Constitución, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política publica este boletín que en una primera parte presenta algunas consideraciones sobre la naturaleza del plan como directriz para cada gobierno, haciendo referencia al origen, la evolución y la intención de la planeación en Colombia. En la segunda parte, teniendo en cuenta el análisis previo, se hacen algunas consideraciones generales al actual PND y de manera más específica sobre algunas de las materias allí reguladas.

## ORIGEN, EVOLUCIÓN E INTENCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Aunque el PND es hoy una figura de naturaleza constitucional, soportado por el artículo 334 que ubica la dirección general de la economía en cabeza del Estado, consagrada en el capítulo II del título XII de la Carta Política (artículos 339 a 344) y reglamentada en la Ley 152 de 1994, su origen es anterior a la Constitución de 1991. La planificación económica, es una práctica institucional que se encontraba vigente desde mediados de los años treinta, periodo en el que el Estado incursiona en un proceso de planeación económica, racionalizando su producción, la distribución y el consumo de riquezas<sup>1</sup>. La reforma constitucional de 1936, incorpora la función social de los derechos, estableciendo límites al derecho de propiedad —redefiniendo la función del Estado— pues además de proteger los derechos individuales de las personas, entra a regular la economía con el objeto de organizar los servicios públicos para que se pueda dar el pleno ejercicio de las actividades sociales<sup>2</sup>.

A finales de la década de los cincuenta, con la expedición de la Ley 19 de 1958, se crean dos entidades que tenían por objeto formular recomendaciones de política económica al gobierno nacional: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Estas entidades se modificaron en 1968, transformándose respectivamente en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>3</sup>. A su vez, la reforma constitucional de 1968 planteó directrices para mejorar la actividad estatal, haciendo énfasis en el buen funcionamiento de la administración y dando "al ejecutivo la iniciativa legislativa en materias como normas orgánicas de presupuesto, planes y programas de desarrollo, planes de obras públicas, inversiones públicas y participación en rentas nacionales. Estableciendo de esta manera que el ejecutivo podía canalizar mejor la relación entre los objetivos técnico-económicos y la intervención por medio de la regulación"<sup>4</sup>. Este proceso de planificación se afianza como herramienta técnica al servicio del gobierno en la década del setenta, cuando se encomienda al DNP la elaboración de los planes de desarrollo enfocados en el crecimiento económico del país.

- 1 Reforma Constitucional de 1936. Artículos 10 y 11.
- 2 Alviar García, Helena. Constitución y Economía. Ponencia. Foro sobre Constitución económica de Colombia. Universidad Icesi. Marzo de 2002.
- 3 Departamento Nacional de Planeación. En <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/QuiénesSomos/Misión-nvisiónorigen.aspx>
- 4 Alviar García, Helena. Ibidem. pp. 184-185.

El proceso y la finalidad de la planeación económica adquieren una nueva dimensión con la llegada de la Constitución de 1991, que además de redefinir las finalidades del Estado, plantea un esquema económico que armoniza la defensa de la libertad económica, la libre competencia y la protección a la propiedad privada, con la facultad del Estado para intervenir en la economía y jugar un papel fundamental en la redistribución de los recursos. Adicionalmente, con la incorporación del modelo democrático participativo-representativo, el PND rompe la línea bajo la cual se configuraba la planeación económica antes de la expedición de 1991, que se encontraba estructurada como un instrumento para promover exclusivamente el desarrollo económico. De esta manera la planificación se convierte en una herramienta cuyo diseño e implementación fue apropiada por la rama ejecutiva, bajo la idea de que contaba exclusivamente con la idoneidad técnica para emplearla y que no sólo buscaba lograr desarrollo económico, sino que amplía su intención a la consecución de los fines del Estado.

El aterrizaje de la democracia participativa en la planeación nacional ocurre, en teoría, con la discusión y la aprobación del PND en el Consejo Nacional de Planeación. Esta instancia está integrada por representantes de las entidades territoriales, de los sectores económico, social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, y los voceros de los indígenas, minorías étnicas y mujeres<sup>5</sup>. Esto con el objeto de que rinda concepto sobre el Plan y a su vez formule recomendaciones a partir de las cuales el Conpes realizará las enmiendas que estime pertinentes<sup>6</sup>. Posteriormente el gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta el proyecto definitivo para que sea aprobado por el Congreso. Este proceso, si bien es más complejo, supone la inclusión de los múltiples intereses de la sociedad, canalizados a través de sus representantes. Paralelamente, el PND refleja también elementos económicos cardinales de

la Constitución, como la relevancia que se le otorga a la planeación económica, que es la base sobre la cual se construyen las políticas públicas que desarrollará el gobierno durante el término de su gestión.

En conclusión, si bien este instrumento debe armonizar la asignación de recursos con las necesidades ciudadanas y las propuestas de campaña, para así direccionar las políticas a desarrollar durante los cuatro años en los que tendrá vigencia, en todo momento debe comprender un ejercicio de planificación económica y social orientada a lograr los fines esenciales del Estado, especialmente aquellos que deben desarrollarse en políticas públicas encaminadas a materializar los derechos y libertades consagradas en la Constitución. En este sentido, para que el PND sea consecuente con los postulados de la Constitución, debe desarrollar sus disposiciones como un todo armónico y no como una norma aislada del sistema jurídico. No es posible entonces, entender que el PND abra la posibilidad de reinventar el modelo de desarrollo con cada cambio de gobierno, pues la Constitución de 1991, al tener una dimensión valorativa y normativa, que establece un orden social determinado por derechos, principios y valores, además de mecanismos de justicia para hacerlos efectivos, impone límites de entrada a la política económica del Estado. Lo que implica que el modelo económico se encuentra delimitado por el conjunto de derechos y el modelo de desarrollo debe tratarse como un asunto de Estado y no como un elemento sujeto a la discrecionalidad del gobierno de turno, que se transforma con cada cambio de Plan.

Las anteriores consideraciones llevan a cuestionar entonces ¿Cuál es el modelo de desarrollo que debe orientar la planificación del gobierno en materia económica? Teóricamente se puede afirmar que el texto constitucional contiene una constitución política, una constitución económica y una constitución ecológica que definen cómo debe operar la planeación económica conforme a las metas de desarrollo que persigue el Estado; cada una de ellas representa un modelo de desarrollo, que respectivamente se puede desglosar en: a) desarrollo humano, b) desarrollo económico y c) desarrollo sostenible. Los tres ejes, lejos de ser antagónicos, se conectan de forma armónica en tanto tienen por objeto asegurar la efectividad de los derechos, libertades y deberes consagrados en la Carta Política.

Se puede afirmar que la planeación económica del Estado debe girar en torno a la satisfacción plena de derechos y libertades constitucionales



del individuo. Este debería ser el núcleo alrededor del cual se construya el plan de gobierno, de acuerdo a la forma en que este estime más conveniente alcanzar las finalidades del Estado. Esto, por cuanto la naturaleza de nuestra Constitución es de carácter abierto, lo cual admite que el gobierno adelante políticas económicas de diversa índole para alcanzar el conjunto de derechos humanos<sup>7</sup>. No obstante, el PND no puede entenderse como una receta compuesta por todo tipo de estrategias y acciones que amparadas en la excusa de la realización de los derechos contenidos en la parte general del Plan, no sean realmente consecuentes con su objeto. Si bien la ley del Plan es multitemática, en la medida en que permite incorporar diversos objetivos y propósitos para lograr el desarrollo, tiene características y contenidos específicos que delimitan las metas, objetivos y estrategias que deben incluirse.

En relación con lo anterior, respecto del trámite de la ley del PND se puede decir que es una ley a la que se le concede un trato preferente, pero no es un mecanismo sumario para saltarse el trámite ordinario de leyes ajenas al objeto del plan. Tiene un trato preferente, en tanto su trámite tiene prelación sobre otras leyes y suple las leyes existentes sin necesidad de expedir una ley posterior<sup>8</sup>. Sin embargo, no puede emplearse como el atajo para evadir el procedimiento ordinario con sus respectivas discusiones, que demandan reformas en materia tributaria, pensional, de propiedad intelectual y contratación pública, entre otras, que se salgan del marco que delimita el Plan. En consecuencia, el examen de constitucionalidad del PND, debe ser más estricto; la ley debe emplearse para los propósitos constitucionales establecidos previamente y no para llenar vacíos, ambigüedades, inconsistencias o utilizarse para modificar el orden legal vigente; las disposiciones del plan deben guardar una conexión teleológica directa, de medio a fin, con los objetivos, planes y metas contenidos en su parte general, pues sin este vínculo directo e inmediato se rompe el principio de unidad de materia<sup>9</sup>. Esta ausencia de conexidad directa e inmediata, entre las disposiciones instrumentales con los planes y proyectos de la parte general del Plan, ha obligado a la Corte Constitucional a declarar la inexecutable de algunos artículos de los Planes de Desarrollo presentados en gobiernos anteriores.

5 Conforme al artículo 9 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo), el gobierno convoca al Consejo Nacional de Planeación una vez el presidente ha tomado posesión de su cargo. Esta instancia se encuentra integrada por personas designadas por el presidente de la República, escogido de las listas que presenten las autoridades y organizaciones de los sectores y entidades señaladas.

6 Artículos 9, 12, 18 y 19 de la Ley 152 de 1994.

7 Uprimny, Rodrigo y Rodríguez, César. Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. En [dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos\\_publicacion&field...](http://dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field...)

8 Corte Constitucional. Sentencia C-573 de 2004. Magistrado ponente: Rodrigo Uprimny Yepes, artículo 341 de la Constitución y artículo 25 de la Ley 152 de 1994.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-573 de 2004. Magistrado ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

El PND 2010-2014, concreta las propuestas de gobierno con las que fue elegido el presidente Juan Manuel Santos. La base sobre la que se construye el Plan es un escenario de optimismo y confianza en las potencialidades del país, que además reconoce como principales retos la consolidación de la seguridad, la reducción del desempleo y la pobreza, y el desafío del cambio climático.

El Plan define unos pilares fundamentales como los ejes para el diseño de las estrategias, políticas y programas, necesarios para la consecución de la prosperidad democrática:

■ **Convergencia y desarrollo regional:** el PND reconoce la diferencia en las capacidades y niveles de desarrollo regional, materializándola en un enfoque diferencial para el diseño de políticas, que a su vez, permita la estructuración y consolidación de ejes de desarrollo local. El objetivo es que zonas que cuenten con la capacidad institucional o sean los principales corredores de infraestructura o de mayor desarrollo productivo, jalonen los procesos de desarrollo de su entorno, reduciendo las diferencias y mejorando la competitividad regional. También se propone la creación de un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales regionales, la ejecución de proyectos de impacto regional en zonas con alto potencial, la incorporación de centros binacionales de asuntos fronterizos (que permitan además el fortalecimiento de la relación con Venezuela), entre otros.

■ **Crecimiento económico y competitividad:** el gobierno reconoce la importancia de consolidar el crecimiento económico para el progreso social y la reducción de la pobreza. Por esto, el plan busca aprovechar el momento económico del país, que tiene hoy una tendencia de crecimiento y las señales de recuperación con repunte de la inversión local y extranjera, y en los flujos de comercio. Se crean tres estrategias principales: 1. innovación para la prosperidad, 2. competitividad y productividad y 3. locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (sector minero-energético, infraestructura de transporte, innovación y sector agropecuario).

■ **Igualdad de oportunidades para la prosperidad social:** para este pilar se establecen objetivos respecto a la población infantil y juvenil, formación de capital humano, acceso a servicios de salud con cubrimiento universal, superación de la pobreza extrema, empleabilidad, emprendimiento y generación de empleos, género, grupos étnicos y población desplazada por el conflicto, entre otros.

■ **Consolidación de la paz:** con el interés de que en el país prevalezca el Estado de derecho, se diseñan medidas dirigidas a consolidar los avances en términos de seguridad, garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población colombiana y ofrecer un sistema de justicia pronto y eficaz.

■ **Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo:** la emergencia invernal hizo necesario ajustar este componente del plan de manera que se pudieran mitigar los efectos de la pasada temporada invernal y prevenir futuros desastres. También se incluyen medidas relacionadas con la gestión ambiental para el desarrollo sostenible, canasta y eficiencia energética, gestión del riesgo de desastres, y buen gobierno para comunidades seguras.

■ **Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción:** aunque el fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo poco tangible y más complejo que los demás mencionados, el Plan lo considera de primer orden para la consecución de la prosperidad en el país. Estas prácticas de buen gobierno buscan reforzar la importancia de la transparencia en las entidades públicas, con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y control social, mejorar y potencializar el uso de los mecanismos de participación ciudadana, y estrategias directas de lucha contra la corrupción.

■ **Relevancia internacional:** el objetivo será mejorar la política diplomática del país, que permita una mejor y mayor participación en los organismos multilaterales, y profundice las relaciones bilaterales; las medidas están dirigidas a mejorar la inserción productiva a los mercados internacionales, afianzar los vínculos con todos los vecinos, promover el desarrollo y la integración fronteriza, entre otros.

## EXÁMEN DE ALGUNAS DE LAS DISPOSICIONES DEL PND 2010-2014

Teniendo en cuenta los resultados del examen de constitucionalidad a los últimos Planes de Desarrollo y algunas críticas de académicos y especialistas, vale la pena analizar cuál es hoy el espíritu técnico del PND. En ningún caso se quisiera que su naturaleza mute a ser una herramienta política al servicio del gobierno de turno y de los intervinientes en su trámite, para modificar el marco legal existente. Esta situación no es ajena al Plan de Desarrollo del gobierno actual. A pesar de que la exposición de motivos de la ley, en los que se indica que el Plan de Desarrollo 2010-2014 se construyó como un ejercicio de planificación económica y social para el direccionamiento de la política administrativa, el documento final presenta disposiciones cuya compatibilidad con el objeto general del Plan merecen un estudio reflexivo.

### 1. Descentralización, concentración de la tierra e impuesto predial

En términos generales, la reforma dispone para la propiedad inmueble urbana con

destino habitacional y los predios rurales para uso agropecuario de los estratos 1, 2 y 3, las tarifas del impuesto predial unificado oscilarán entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral, según lo determine el respectivo Concejo municipal o distrital. Hasta la fecha, conforme a la Ley 44 de 1990, para la vivienda popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria, el impuesto predial se determina a partir de las tarifas mínimas que establece el Concejo, sin que exista un piso y un techo predeterminado. El incremento de la tarifa del impuesto predial se presenta como una estrategia para fortalecer el desarrollo regional, pues es un tributo que alimenta los recursos territoriales; sin embargo, no es evidente cómo esta reforma tiene una conexión directa e inmediata con el propósito de consolidar la descentralización administrativa y el fortalecimiento institucional.

Un análisis breve de la reforma, permite encontrar aproximaciones diferentes a lo que pretende

lograrse con la implementación de esta estrategia.

Por un lado, la defensa del alza en la tarifa del impuesto predial, además de favorecer las finanzas territoriales, puede verse como una estrategia de política fiscal para incentivar el uso eficiente de la tierra traducido en el incremento de la productividad agropecuaria. También funciona como una medida para dinamizar el mercado inmobiliario y para desconcentrar la propiedad de las manos de personas que no ponen a trabajar los predios rurales. Visto en el sentido contrario, el incremento en la tarifa del impuesto predial castiga la acumulación de tierras improductivas, en la medida en que se incrementan los costos



de subutilizar la tierra o poseer predios sin darles un óptimo uso<sup>10</sup>.

Sin embargo, de nada sirve ésta estrategia si el sistema tributario sigue presentando problemas de eficiencia y efectividad en el recaudo. Es imprescindible la justa actualización de los avalúos catastrales, que son la base tributaria del impuesto predial, para que la medida pueda lograr su cometido. Al respecto, se debe señalar que el recaudo del impuesto predial ocurre en un contexto en que la violencia sigue afectando duramente el sector rural y muchos catastros municipales se encuentran desactualizados; esto, sumado a la cultura de no pago, hacen difícil lograr el propósito que se busca con ésta reforma.

Para lograr el objetivo de fortalecer las finanzas de las entidades territoriales haciéndolas menos dependientes de las transferencias, regalías y las decisiones que se tomen desde el centro, se deberían examinar con detenimiento las fallas institucionales, las fuentes de ingreso locales, y los huecos fiscales generados en el recaudo y la administración de los impuestos municipales y distritales. En este mismo sentido, además de elevar la tasa del impuesto predial, los esfuerzos del Estado deberían apuntar a fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales para lograr el recaudo efectivo de los tributos. Además, sería útil fortalecer los recursos técnicos y financieros de las oficinas de registro de instrumentos públicos y de catastro del IGAC; esto con el objeto de que opere de forma idónea el registro de los inmuebles en todo el territorio nacional, pues "la información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras"<sup>11</sup>.

10 Respecto del uso del impuesto predial como desincentivo fiscal para la posesión y subutilización de la tierra "(...) una política fiscal para propiciar el desarrollo del mercado de tierras y del sector rural, podría afectar fundamentalmente el costo de oportunidad de la posesión de dicho factor de producción, utilizando como base una estimación de su valor en el mercado y aplicando tarifas que afecten la tasa de retorno de la tenencia improductiva de la tierra. Esto es posible con el mecanismo del impuesto predial vigente, el cual es en principio neutro en términos del mejor uso económico que debe darse a los predios y como tal es preferible a un sistema que sugiera, directa o indirectamente, niveles de producción específicos como los más adecuados". Garzón, Hernando y Vázquez, Jaime. Chemonics International Inc. Colombia: La perspectiva del impuesto predial en las áreas rurales. P. 3.

11 Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3630. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2010.

12 Corte Constitucional. Sentencias C-535 de 1996 y C-149 de 2010.

Se debe aclarar que las consideraciones preliminares en ninguna manera apuntan a que las entidades territoriales no puedan disponer de mayores recursos provenientes de los impuestos territoriales; lo que se discute es que una modificación tributaria, como la del artículo revisado, se tramite mediante un procedimiento que no es el propio de una reforma de esta naturaleza. Este tipo de disposiciones ameritan una discusión profunda sobre la eficiencia del sistema tributario, la vigencia de los principios de progresividad y equidad, así como de los problemas en el recaudo y administración de los impuestos. También debe reflexionarse si la reforma en la práctica tiene la idoneidad de cumplir el propósito de desconcentrar la tierra y hacerla productiva, y si los más afectados no terminarán siendo los sectores con menos capacidad de tributación, como los estratos 1, 2 y 3, y los pequeños propietarios de terrenos rurales.

## 2. La autonomía de las entidades territoriales y el fomento de la vivienda de interés social

El PND en su artículo 124, ordena la desafectación de terrenos localizados en el municipio de Tumaco, con el objeto de habilitar suelo para vivienda de interés social. Si bien ésta disposición tiene un objeto loable que es desarrollar oferta de vivienda para las familias más pobres, y que deben ser reubicadas en razón de los riesgos asociados a la zona en donde habitan, ésta propuesta no puede dejar de ceñirse al marco legal y constitucional relativo a la generación de suelo urbanizable. Conforme al artículo 313 numeral 7 de la Constitución, la facultad para reglamentar los usos del suelo recae sobre los concejos municipales y distritales. Ésta función se encuentra desarrollada en la Ley 388 de 1997 que señala que es un objetivo principal del municipio la división político administrativa del Estado, promover el ordenamiento de su territorio, el uso racional del suelo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En este orden de ideas, el artículo 8 de la Ley 388 indica que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante las actuaciones urbanísticas de gestión e intervención del suelo. Así las cosas, la clasificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social hacen parte del conjunto de acciones urbanísticas propias de la competencia

de las entidades territoriales. Estas actuaciones forman parte del componente urbano del plan de ordenamiento territorial (POT), en el cual los entes territoriales deben incluir una estrategia de mediano plazo para el desarrollo de viviendas de interés social. Dicha estrategia, incluye los terrenos para atender la demanda de la misma y los mecanismos para reubicar los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, como es el caso de los habitantes de Tumaco, que es la población beneficiaria del proyecto contemplado en el PND.

Además, el artículo 6 de la Ley 9 de 1989, prescribe que el destino de los bienes de uso público no podrá ser variado sino por los concejos o juntas metropolitanas, por iniciativa del alcalde, siempre y cuando estos sean canjeados por otros de características equivalentes. La disposición estudiada, contempla la afectación y desafectación de terrenos para la construcción de macroproyectos de interés social nacional. El proceso de desafectación de un inmueble a través del PND, mina la autonomía territorial puesto que se está obviando la competencia del Consejo Municipal de Tumaco para realizar éste trámite. En esta misma línea, tampoco es evidente como operará en este caso el requisito legal que supedita la desafectación de los bienes públicos a la permuta de otros bienes de características equivalentes o similares.

Cabe recordar que si bien el Estado colombiano se encuentra organizado en forma de república unitaria, deja incólume la descentralización y el ámbito de la autonomía de las entidades territoriales. La identidad de la Carta Política depende de la preservación del núcleo esencial de la autonomía territorial, por ésta razón es una garantía que es indisponible por parte del legislador<sup>12</sup>. Por tanto, si la función pública del ordenamiento del territorio es un asunto propio de los municipios y distritos, la disposición del PND que por ministerio de la ley ordena habilitar suelo urbano para viviendas de interés social, pone en juego el principio de la autonomía territorial. En razón de lo anterior, se puede inferir una contradicción entre el modelo constitucional y las reformas recientes, tales como la del sistema general de regalías y la ley de ordenamiento territorial tramitadas en la primera legislatura del gobierno Santos. Estas tienden a afianzar la descentralización administrativa por un lado, pero por el otro, disposiciones del Plan como la anteriormente examinada, afectan la autonomía y las competencias propias de las entidades territoriales.

