

Fajardo Arturo, Luis Andrés
El desarrollo humano en Colombia
Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 69-89
Universidad Sergio Arboleda
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305005>

El Desarrollo Humano en Colombia*

Luis Andrés Fajardo Arturo**
Docente e Investigador Universidad Sergio Arboleda

Abstract

The Human Development, according to the international law, is a right and a necessary condition for the human rights. The most evident relation appears with the Economic, Social and Cultural Human Rights (Eschr), especially with the principle of non-return, which implies that the Development may be demanded by the citizens, because it is the guarantee of a non-backward movement in the advances of protection of the Eschr. In any case, the definition of Development as a right depends on the normative order of each State. In Colombia, the Human Development appears in the Constitution, in multiple articles, from which it is possible to construct, along with the jurisprudence of the Constitutional Court, a concept that, does not adjust to the perspective of the international *soft law*, although it raises some indispensable obligations to the State. In spite of it, and although the structure of the State about the planning and execution of the development models is quite efficient, at least in the writing of the norms, the lack of an effective control in order to get the profits of the *development*, and the difficulty to define a legal resource that allows the citizens to demand the fairness as far as the benefits of the development, do not make possible to consider the existence of a Right to Development in Colombia today.

Key Words.

Human Rights, Collective Rights, Human Development.

Resumen

El Desarrollo Humano, según la normativa internacional, es un derecho y una condición necesaria para los derechos humanos. La relación más evidente aparece con los Derechos Económicos Sociales y Culturales - DESC y en especial, con el principio de no regresividad, el cual implica que el desarrollo es exigible, pues es la garantía de no retroceso en los avances de protección de los Desc. En cualquier caso, la definición del Desarrollo como derecho, dependerá del orden normativo de cada Estado. En Colombia, el Desarrollo Humano aparece en la Constitución colombiana en múltiples artículos, a partir de los cuales es posible construir, junto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, un concepto que, aunque no se ajusta a las perspectivas del *soft law* internacional, plantea algunas obligaciones exigibles al Estado. Aunque la estructura del Estado frente a la planeación y ejecución de los modelos de desarrollo, resulta bastante eficiente, al menos en la redacción de las normas, la falta de un control efectivo en cuanto al logro de las metas planteadas, junto con la dificultad para

Fecha de recepción del artículo: 10 de mayo de 2007

Fecha de aceptación del artículo: 23 de junio de 2007

* Este artículo es resultado final del proyecto de investigación titulado Desarrollo Humano Sustentable, perteneciente a la línea de Derechos Humanos Colectivos desarrollada el grupo De las Casas, cuya financiación estuvo totalmente a cargo de la Universidad Sergio Arboleda.

**Abogado de la Universidad Sergio Arboleda, DSU Droit International Universidad París II, CEJI del Instituto de Altos Estudios Internacionales de París II. Docente Investigador de la Universidad Sergio Arboleda, Co-director del Grupo "De las Casas" reconocido en categoría "B" por Colciencias.

definir un recurso que permita a los ciudadanos exigir la equidad en los beneficios del desarrollo, hacen que hoy, en Colombia, no se pueda hablar de un Derecho al Desarrollo.

Palabras clave:

Derechos Humanos, Derechos Colectivos, Desarrollo Humano.

Problema de la Investigación

La investigación adelantada por el grupo De las Casas con respecto al Derecho Humano Sustentable estuvo dirigida a definir, jurídicamente, qué tan viable es la comparación entre derechos humanos y Desarrollo Humano Sustentable. Este artículo es una relación sucinta de los resultados obtenidos en dicha investigación. El límite material de un artículo científico hace imposible extenderse en los detalles de los resultados obtenidos, lo cual será objeto de una publicación más amplia. Por ahora es necesario socializar los puntos básicos con los cuales concluye este trabajo.

El semillero que participó en esta investigación, estuvo conformado por tres destacados estudiantes de la Escuela de Derecho, quienes además aprovecharon las actividades de investigación para fortalecer sus conocimientos. Lorena López Suárez, Camilo Hermida Cadena y Nicolás Romero Páez fueron protagonistas en la realización de la investigación y sus aportes son base de este artículo.

El Desarrollo Humano es y será, por muchos años, un tema que abarca discusiones profundas y complejas, tanto por ser una materia multidisciplinaria, como por ser una condición esencial para la realización del bienestar humano.

En ese sentido, esta investigación no pretendió dar un punto final a las discusiones, sino hacer un aporte prudente en cuanto a la aproximación que sobre el tema se puede tener desde los derechos humanos y en consecuencia, sobre aquellos elementos de los que carece el sistema jurídico colombiano.

La compilación de las conclusiones de esta investigación puede resultar, a primera vista, un tanto desarticulada, puesto que en apariencia no existe un hilo conductor entre los temas tratados. Sin embargo, para un lector avisado, e incluso para quien aborde el tema por primera vez, la lectura del texto irá generando su propia lógica argumentativa, a partir de la cual se justifican los diversos apartados.

Metodología

La estrategia metodológica aplicada en el presente estudio, se basó en la naturaleza jurídica-nORMATIVA del problema. La investigación se dividió en dos grandes partes. La primera abarcó el estado del arte, la definición del concepto y la determinación de la naturaleza del Derecho. La revisión bibliográfica, permitió el análisis de las normatividades internacionales y nacionales, técnicas de líneas jurisprudenciales y estudio de aspectos políticos relacionados. De esa primera parte resultó una primera conclusión, relativa al concepto y naturaleza del Desarrollo Humano Sustentable, que sirvió de sustento material para la elaboración de diferentes textos, entre los cuales contamos con dos artículos para la revista Civilizar, un capítulo de libro y una ponencia para la Red Caldas.

Posteriormente, la investigación pasó a una segunda etapa, conducida en parte, por los cuestionamientos generados durante la socialización de los primeros resultados. Así, el objetivo de la segunda etapa consistió en determinar la relación entre Derecho Humano Sustentable y DESC, especialmente bajo la perspectiva de la diferencia entre derechos colectivos y derechos individuales. Para lo cual

se aplicó una técnica de recolección y análisis deductivo de información.¹

Paralelamente, la investigación se concentró en resolver el aspecto constitucional y organizacional del Desarrollo en Colombia. Se trabajó en una minuciosa recolección de información, de carácter legal, jurisprudencial y en algunos casos, documental. Se realizaron entrevistas, derechos de petición, se acudió a expertos gubernamentales en el tema, así como a fuentes de información no gubernamental, contando con la suerte de poder acceder a algunos documentos inéditos y de vital importancia en el tema. Con el material obtenido se pretendía determinar cuál es la perspectiva, quienes son los responsables y finalmente, cuál es el estado del Desarrollo en el país.

Plan de trabajo: Este artículo es un resumen de las principales conclusiones obtenidas con la investigación, se conforma de tres partes, la primera de ellas corresponde a la respuesta al primer objetivo específico de la investigación, y se titula: 1. Relación entre Desarrollo Humano y Derechos Fundamentales. La segunda parte, responde el segundo objetivo específico, y corresponde a: 2. El Desarrollo Humano en Colombia: Normatividad y Estado Actual. Por último, se suma al trabajo una conclusión general que resume y sintetiza los resultados de la investigación.

Relación entre Desarrollo Humano y Derechos Fundamentales

Para dar una clasificación del género al que pertenece el Desarrollo, hay que hacer hincapié en un elemento de principio: la diferencia entre el Desarrollo Sustentable como un derecho colectivo y el Desarrollo Humano Sustentable como un derecho subjetivo de titularidad individual.

La dimensión colectiva del Derecho al Desarrollo, concebido como derecho humano, necesita de una argumentación bastante

sofisticada, puesto que su estructura es diferente a la de los derechos humanos. Por una parte, los derechos colectivos en principio no son subjetivos, y por lo tanto, no generan una obligación concreta frente a los sujetos individualmente considerados. Por otra, al no existir una titularidad individual sobre el derecho en cuestión, se genera un problema de identificación con respecto al sujeto que puede exigir el respeto de este derecho. El problema que puede generar esta situación es que se ponga en un espacio de contradicción, que finalmente justifique la violación de derechos humanos individuales a causa del cumplimiento de obligaciones cuya exigibilidad, por ser difusa, puede recaer incluso, en cabeza del Estado.

Derechos colectivos y derechos individuales

Para entender la diferencia entre ambas clasificaciones de derechos, debemos anotar una sencilla definición sobre el tema, y su respectiva reseña histórica.

Novoa (2004) explica que los derechos individuales son aquellos de los que gozan los individuos como particulares, tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento. Estos se consagran en las Cartas Fundamentales o Constituciones de todos los países democráticos y tienen como destinatario o destinataria a la persona. (p.18)

La titularidad de un derecho humano recae exclusivamente en la persona, puesto que es de la dignidad y la libertad inherentes a la naturaleza humana de donde surgen estos derechos. Así lo podemos constatar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo. Son derechos básicos para toda persona, independiente de su género, etnia, lengua y religión, puesto que es ella su origen y titular.

¹ Esta parte del trabajo contó especialmente con los aportes de Lorena López en cuanto a la investigación.

De otro lado, los derechos colectivos buscan el reconocimiento de una realidad comunitaria. Se refieren a los derechos de un pueblo, de una nación, de una colectividad, que en este caso sería el sujeto jurídico. Existe, desde entonces, un problema de principio: la indeterminación del titular, que al no ser una persona jurídica, carecería de la capacidad necesaria para ejercer o exigir el derecho. En general, los derechos colectivos buscan la protección, preservación, desarrollo y promoción de los pueblos, aparentemente más a título de reivindicación política, que al nivel de creación de obligaciones jurídicamente exigibles.

La diferencia teórica entre derechos individuales y colectivos, radica en que los primeros responden a una visión individualista, propia de la cultura liberal-occidental, mientras que los segundos responden a una visión de los pueblos, entre los que prevalece el grupo, la visión de conjunto, el sentido de comunidad. Estos mismos reconocen, por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas a tomar decisiones colectivas acordes con su cosmovisión o manera de ver el mundo.

Dichas diferencias, sumadas a la insistente protección de los derechos individuales, en diversos instrumentos internacionales, han generado posiciones contradictorias, tal como lo revela López (2001), acerca de la calidad de derechos humanos que podrían poseer los derechos colectivos.

De un lado, se sitúa la postura de quienes, como De Lucas (2001), Morales (2001) y García-Amado (2001) afirman que la concepción clásica de los derechos humanos define como destinatario a la persona y que este carácter individualista no puede aplicarse a las colectividades, cuya forma de organización social y política no pueden ser individualizadas. Por esta razón, Morales sostiene que los derechos de las minorías, aun cuando se encuentren contemplados en el artículo 27 de la Convención de los Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), son derechos especiales y

discriminatorios, que las minorías no los necesitan, pues en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU 1948), ya se contempla la igualdad entre seres humanos y la no discriminación por motivo de etnia, religión y sexo.

Del otro lado, existe la postura sostenida, entre otros, por Llano-Alonso (2000), según la cual, los derechos colectivos son derechos humanos y, que aunque los principales instrumentos internacionales no insistan en ellos como sus elementos principales de protección, deben ser considerados como tal, debido no solo a su reconocimiento por parte de los Estados, sino también porque su objetivo fundamental es proteger la dignidad humana. Para el citado autor, "existe un dato evidente acerca de la existencia de derechos humanos colectivos. Ese dato es el derecho internacional mismo, ya que este, está lleno de textos legales y políticos, de preceptos y principios, que hablan clara y directamente sobre este tipo de derechos humanos. La razón de fondo que explica este hecho es que el orden jurídico internacional se ha constituido como tal por y para sujetos colectivos." (p.23)

La posición que se tenga al respecto estará directamente vinculada con el debate sobre la relación entre el individuo y los grupos en los que necesariamente desarrolla su existencia. De esta manera, los planteamientos que se mantengan en relación con este tema repercutirán necesariamente en la posición adoptada sobre los derechos colectivos.

Al respecto debe aclararse que existen normas jurídicas² que atribuyen derechos a sujetos colectivos, lo que ha suscitado reflexiones acerca de si estos derechos, predicados de determinados sujetos colectivos, comparten rasgos y caracteres con los derechos de los individuos en cuanto tales.

²Las mencionadas normas jurídicas se encuentran en diversos documentos de carácter internacional tales como la Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos (ONU, 1986), La Declaración Universal de los derechos humanos (ONU, 1948), Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (R.F.,1789). Y de tipo Nacional como la Constitución Política Colombiana (A.N.C., 1991).

En el caso de los derechos individuales, según lo explica Ansúátegui (2001), los derechos se predicen de los individuos porque estos tienen determinadas características morales, que pueden reconducir a la idea de dignidad, y que permiten reconocerlos como titulares de pretensiones, que en su caso pueden ser acogidas por un ordenamiento jurídico, a través de diversos mecanismos de positivación. Por lo tanto, en este caso existe un criterio básico, posiblemente moral en última instancia, que permite identificar al titular de derechos. No ocurre lo mismo con los derechos colectivos, si se parte de la base de que, en principio, el colectivo carece de esas características morales básicas que se predicen del individuo.

Pero, más allá de esta cuestión, la pregunta es si de la misma manera como se predicen derechos desde el punto de vista moral de todos los individuos, se puede hacer lo mismo de todos los colectivos. En otras palabras, se trata de establecer algún rasgo que permita identificar a un determinado colectivo como titular de derechos. Podría pensarse que en relación con los individuos esa cuestión está solucionada con el recurso a la idea de dignidad, pero no lo está en relación con los grupos.

En definitiva, puede plantearse la cuestión, tal como lo ha señalado el profesor Ansúátegui (2001) en los siguientes términos a efectos de titularidad de derechos colectivos: "si no hay diferencia alguna entre los diferentes grupos sociales, como por ejemplo entre una familia y una comunidad indígena, será porque lo importante del grupo es en realidad su carácter agregativo de individuos, con lo cual la idea de grupo, de colectividad y de derecho colectivo pierde sustantividad" (p.49).

A partir de lo anterior, puede plantearse, como problemática la idea según la cual los sujetos colectivos pueden ser titulares de determinados derechos -y lo son de acuerdo con lo establecido en las normas jurídicas nacionales e internacionales,- pero no de aquellos derechos enraizados

directamente en la idea de dignidad, como lo son los derechos individuales, ya sean civiles, políticos, económicos sociales y culturales.

Sobre este interesante debate acerca de la moralidad de los derechos colectivos, sobre si hay o no una interrelación entre derechos individuales y colectivos, Jáuregui (2001) defiende la tesis según la cual sí existe una interrelación entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Para él "Esa interrelación se explica desde el momento en que, asistimos a una evolución histórica en la que proliferan derechos que se predicen de colectivos".

De otro lado, el doctrinante Peces-Barba (1999) señala que "los derechos predicados en el marco del proceso de especificación no son auténticos derechos colectivos; son, por el contrario, derechos de individuos situados en un colectivo, siendo la pertenencia al grupo la que determina la titularidad. Pero tanto la titularidad, como el ejercicio son individuales. Esos derechos tienen sentido como medios para satisfacer necesidades que los individuos no pueden satisfacer por sí solos; otras veces, lo tendrían para explicar exigencias morales colectivas". (p.36)

Jáuregui (2001) explica, que de acuerdo con su denominación, los destinatarios de los derechos humanos, sus titulares, son siempre los individuos, los seres humanos. No puede entenderse la existencia de derechos humanos si no tienen como objetivo la defensa y desarrollo de todos y cada uno de los individuos. Es por esto que hay numerosos derechos (derecho a la vida, a la libertad personal, a la libertad de domicilio, de pensamiento, etc.) que son perfectamente ejercitables y aplicables de forma individual. Junto con ellos existen, sin embargo, otros derechos de carácter social, político o de carácter colectivo, tal como se ha encasillado el derecho al desarrollo, que merecen igual protección por parte de los Estados.

Al respecto, cabe preguntarse si el derecho al desarrollo humano tiene o no un carácter

individual que le permita ser exigible por cada ser humano. Para resolver el planteamiento es preciso citar lo señalado por un sector de la doctrina (Sánchez, Jáuregui, 2006), que ha concluido que el derecho al desarrollo posee tanto una dimensión individual como colectiva, poniendo en entredicho la supuesta incompatibilidad entre ambas dimensiones, por lo tanto, es un derecho reivindicable por parte de los individuos y de los pueblos más pobres y oprimidos frente a los más ricos e industrializados. Esta dimensión individual se ha ido desarrollando y perfilando a través de las sucesivas conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en distintas ciudades y países del mundo (Conferencia de Río de Janeiro, de Viena, de Copenhague, de El Cairo, de Pekín, de Estambul, de Monterrey, de Johannesburgo, etc.).

En conclusión, la discusión sobre el carácter jurídico de los denominados derechos colectivos, puede resolverse haciendo uso de la dimensión individual que dichas reivindicaciones implican. Muchos de los llamados derechos colectivos se dirigen a adelantar una estrategia política para el logro de objetivos comunes a un grupo social. Estos objetivos, pueden estar ligados a la protección de los derechos fundamentales de la población y en ese sentido, la dimensión individual de los "derechos colectivos" puede estar vinculada a la protección de los derechos humanos.

En el caso puntual del Derecho al Desarrollo Sustentable, la relación de los objetivos perseguidos con los derechos humanos es evidente. Incluso algunos tratadistas consideran que el Desarrollo Sustentable constituye una meta superior, puesto que se convierte en la condición para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos.

Desde esa perspectiva, el concepto de Desarrollo Humano se entiende, más que como una obligación del Estado frente a los individuos, como una meta común que implica la participación de todos los componentes de la sociedad y que implica, por ende, una responsabilidad compartida.

Esta visión del Desarrollo Humano, hace imposible la categorización del mismo como un derecho humano, puesto que no solo deja sin titularidad la acreencia del supuesto derecho, sino que además confunde a los responsables con los beneficiarios, a través de la idea de participación para el logro de una meta común.

Desarrollo Humano y Derechos Humanos

La discusión, así planteada, tiene todas las aristas necesarias para convertirse en un círculo de teorías que terminan por diluir el sentido propio del Desarrollo Humano y de sus pretensiones como un derecho humano. Ese es uno de los mayores inconvenientes para lograr una conciliación mundial en materia del reconocimiento jurídico del derecho al Desarrollo Humano Sustentable.

Las respuestas a las discusiones planteadas, surgen, como es evidente, más de una interpretación dirigida por el principio *pro homine* y del principio de progresividad de los derechos humanos, que de una interpretación exegética del derecho positivo actual, pero en el estado actual de las sociedades, es necesario concretar el valor jurídico del Desarrollo Humano Sustentable.

En primer lugar, hay que partir por reconocer que no existe normatividad positiva y vinculante en el Derecho Internacional que contenga una referencia sobre el citado "derecho" como una obligación para los Estados. Sin embargo, lo que sí existe, es una serie de normas de *soft law* que hacen referencia al Desarrollo Humano Sustentable como un derecho colectivo. De tal manera, es posible identificar, al menos a título de intención o programas, una serie de compromisos de cooperación y un reconocimiento progresivo del derecho al desarrollo.

En segundo lugar, la relación íntima que existe entre el modelo de desarrollo y la afectación de los derechos humanos es tal, que siendo la

protección de los derechos humanos una tarea exclusiva del Estado, y siendo la escogencia e implementación del modelo de desarrollo una tarea propia de cada Estado, no puede confundirse, de ninguna manera, la responsabilidad estatal frente a estas tareas, con el grado de influencia que el sector privado tenga en el éxito o fracaso del desarrollo. El aporte que el sector privado haga a los modelos de desarrollo implantados por el Estado, deben ser controlados por este, de manera tal, que si el sector privado no contribuye eficientemente, la falla estará en la estrategia estatal para incentivar dichas contribuciones. El desarrollo es el resultado de un esfuerzo conjunto, pero ese esfuerzo debe ser guiado por el Estado y a él le corresponde exclusivamente la responsabilidad de la escogencia del modelo y la determinación del método para realizarlo.

En tercer lugar, si bien el desarrollo, considerado de forma objetiva, tiene como sujeto a la colectividad y no a un individuo concreto, lo cierto es que inevitablemente el modelo adoptado para el desarrollo de la sociedad repercutirá en los derechos de cada uno de los sujetos que la componen.

Desde ese punto de vista, el desarrollo, independientemente de su valor como derecho colectivo, implica una afectación en el disfrute y protección de los derechos individuales y genera, una serie de "beneficios" u "oportunidades" que repercuten en el bienestar de cada ser humano.

Esos "beneficios" y "oportunidades" generados por el desarrollo colectivo, se traducen generalmente en un grado más alto de realización del contenido de los derechos económicos, sociales, culturales y medio ambientales. De manera que el desarrollo, desde el punto de vista individual, no es nada diferente que el cumplimiento progresivo de las obligaciones programáticas de los DESCm (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y del Medio Ambiente).

Para dejar más claro este punto, es necesario recordar que los DESCm, son derechos que implican unos costos para el Estado, puesto que, a diferencia de los Derechos Civiles y Políticos que se entienden como una limitación al actuar del Estado frente a las libertades del individuo, los DESCm requieren de un esfuerzo del Estado dirigido a lograr el bienestar de su población, lo que implica costos de infraestructura y funcionamiento hacia la mejor prestación de los servicios.

Dada la desigualdad económica de los países del mundo, y puesto que los Derechos Humanos se rigen por el principio de universalidad, se ha determinado que los DESCm generan dos tipos de obligaciones, unas de exigibilidad inmediata y otras de exigibilidad progresiva. Según lo ha explicado el Comité de DESC de Naciones Unidas en su Observación General N°. 3, (1990) Las primeras hacen referencia a la forma en que se deben prestar los servicios relacionados con dichos derechos, en especial a la igualdad, adecuación, equidad, etc. Por su parte las obligaciones de exigibilidad progresiva tienen que ver con el logro de metas.

Así, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH (2002), explica, en relación con el derecho a la educación, que entre las obligaciones inmediatas, está por ejemplo, que las escuelas públicas, tengan criterios de admisión que no sean discriminatorios, que estén en lugares accesibles para la población, que funcionen con estándares básicos de calidad y que la educación sea adecuada a las necesidades de quienes la van a recibir, entre otras. Entre tanto se consideran obligaciones programáticas, el cubrimiento total del territorio con educación pública gratuita, la eliminación del analfabetismo, la reducción del número de estudiantes por aula hasta un número concreto, la contratación de profesores profesionales de altas calidades, entre otras (p. 269 ss.) Las

primeras son obligaciones que se pueden exigir en todo momento, las segundas, en cambio, se exigen según los compromisos que va fijándose cada Estado y siempre conforme a sus propias capacidades. La obligación exigible en cuanto a las obligaciones progresivas es la de no retroceder frente a los logros alcanzados en cada una de las metas.

En ese sentido, lo que implica el Desarrollo Humano Sustentable para cada individuo, es que el modelo de desarrollo escogido por el Estado y los logros que se obtengan, repercute en el disfrute de sus derechos fundamentales. No se trata de que el DHS genere para los individuos mayores titularidades, sino de que los servicios relacionados con los DESCY en general con el bienestar de cada individuo de la comunidad, sean de mejor calidad y contenido. De este modo existe una obligación de no regresividad frente a los avances sobre los Derechos Humanos, por la cual el Estado debe adoptar modelos de Desarrollo que no atenten contra los logros obtenidos en materias de DESCY.

Ahora bien, los "beneficios y oportunidades" que surgen de los logros obtenidos por el Desarrollo, deben distribuirse en función del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta las diferencias de todo tipo que pueda existir entre los diferentes grupos poblacionales.

Es en este último sentido que el Desarrollo Humano Sustentable cobra una especial importancia en el derecho interno. Si bien no existen obligaciones internacionales con respecto a la adopción de un modelo de Desarrollo, existe en cambio una obligación internacional de *jus cogens*, de no discriminar y de actuar con respecto a la igualdad inherente a todas las personas. Por ende, los beneficios y oportunidades que surjan del desarrollo deberán ser, en conclusión, repartidos de forma equitativa entre los ciudadanos, obligación exigible tanto a nivel nacional como internacional.

El Desarrollo Humano en Colombia, enfoque constitucional y funcionamiento Estatal.

Concepto de Desarrollo en la Constitución

La Carta Constitucional colombiana, surgida de un proceso democrático y participativo, tuvo como enfoque primordial el componente social en cuanto a su participación política y al bienestar como justificador y fin del Estado de Derecho. La Constitución consagra como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, a la Dignidad Humana (Art. 1), esencia misma de toda la doctrina humanista, que revindica al ser humano y lo coloca "no como simple medio, sino siempre al mismo tiempo como fin en sí mismo" (Kant, 2004, P.21).

El derecho al desarrollo aparece inmerso en la Carta Política colombiana desde dos perspectivas. La primera es la consagración expresa del Desarrollo, en múltiples artículos referidos al tema y en especial, a la equidad en la distribución de las oportunidades de desarrollo (Art. 334). Por otro lado, aparece implícito en el desarrollo normativo de otros derechos consagrados en la Carta, como en el desarrollo del derecho a la igualdad consagrado en el Art.13.

El andamiaje constitucional colombiano consagra de manera explícita, el contenido del desarrollo humano en su Art. 334, en el mismo sentido en que lo han hecho algunos organismos internacionales (PNUD 1990) y la comunidad internacional (ONU 1986), a través de informes y declaraciones en las que reconocen que "...el derecho al desarrollo no es un sueño ni un lema ideológico. Es un derecho humano garantizado en el derecho internacional." (Dulitzky, Alvarez. 2003)

Los componentes del desarrollo humano contenidos en la Carta Política son fundamentalmente de dos tipos:

a) El mejoramiento de la calidad de vida: además de una expresión propia del desarrollo

humano, es un fin social del Estado por mandato constitucional (Art. 366), lo que a la postre, reafirma la importancia que la Carta le ha dado a un tema tan prioritario como lo es la condición en la que vive su población en términos de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

b) Distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo: corresponde a un elemento modular del desarrollo humano (PNUD, 1990), tal y como fue reiterado por este órgano en 1995, que lo consideró como uno de los cuatro componentes fundamentales del paradigma del desarrollo humano, integrándolo bajo el concepto de equidad, la cual impone la igualdad de acceso a las oportunidades.

El desarrollo humano en igualdad de condiciones se consolida, aun más con el tratamiento diferencial que la misma Constitución autoriza en favor de los grupos que se encuentren en especiales condiciones de vulnerabilidad³, bajo el entendido de la Corte Constitucional de que "Una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano y un orden político, económico y social justo" (C -044, 2004).

Es relevante tener en cuenta que la distribución equitativa de las oportunidades, obliga a que la repartición de recursos por parte del Estado se haga bajo los preceptos de la equidad social. Es por ello que la Norma Fundamental acuña en el Art. 350 la noción de Gasto público social, que por definición legal (Ley 179, 1994) "tiene como objetivo la solución de necesidades básicas insatisfechas en educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental y todas aquellas que contribuyan al mejoramiento de la condición de vida".

La importancia que el constituyente le imprimió al componente social, se manifiesta en

la prioridad que el Art. 366 de la Carta, le da a esta partida sobre cualquier otra asignación.

C) Sostenibilidad de un ambiente sano: Este elemento del desarrollo humano, surge de la obligación impuesta al Estado, como responsable del proceso de desarrollo propuesto en el Art. 334, de mantener y no afectar el equilibrio en el ecosistema, con los modelos propuestos de desarrollo. En otras palabras, se trata de prohibir la consolidación de un desarrollo socio-económico construido a expensas de un desgaste o daño irreversible para el medio ambiente, que nada tendría de humano y duradero. Sobre el tema, el profesor Opschoor (1996) anotó que

la naturaleza provee a la sociedad de lo que puede ser denominado frontera de posibilidad de utilización ambiental, definida ésta como las posibilidades de producción que son compatibles con las restricciones del metabolismo derivados de la preocupación por el bienestar futuro, restricciones o límites que incluyen procesos tales como capacidad de regeneración de recursos, ciclos biogeoquímicos y capacidad de absorción de desechos. Esto representa el carácter multidimensional de la utilización del espacio ambiental.

Jurisprudencia Constitucional relativa al Desarrollo Humano Sostenible

En Colombia, la interpretación constitucional pertenece, principalmente, a la Corte Constitucional, quien a través de su jurisprudencia ha ido marcando el contenido y alcance de los derechos y en general, las normas que hacen parte de la Carta.

En lo que respecta al Desarrollo Humano, la interpretación constitucional no ha sido muy

³ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia*. Art. 43 (Mujer); Art. 44 (Niñez); Art. 46 (Tercera edad); Art. 47 (Discapacitados); etc.

extensa, en comparación con otros temas y derechos. Por el contrario, la conceptualización que sobre el particular ha dado la Corte, sigue siendo general y poco vinculante. En cuanto sus las referencias al Desarrollo, se dan en las *obiter dictum* en forma de doctrina, y no precisamente como tesis jurisprudenciales que sirvan de precedente en la materia.

La importancia creciente de la jurisprudencia, y en especial, la constitucional, ha sido destacada por la doctrina internacional (Dworkin, 1970) y más recientemente por la doctrina nacional (López, 2006), entre cuyos autores tiene mucha pertinencia para el tema, el estudio de Uprimny (2006). Este presenta en su primera parte hace una interesante exposición sobre el estudio y la importancia de la jurisprudencia constitucional colombiana en cuanto a los derechos humanos.

En ese sentido, el siguiente apartado hace un resumen del análisis de la jurisprudencia constitucional en el tema del Desarrollo en Colombia.

Concepción ecologista del desarrollo

La Corte Constitucional, en las sentencias que a continuación se exponen, establece la importancia del *Desarrollo sostenible* como elemento fundamental de la Constitución, dentro de una *concepción ecologista* de la misma, a partir del postulado según el cual el desarrollo sostenible es un objetivo constitucional y por lo tanto, debe ser también un objetivo del Estado.

La Sentencia C-189/06, tiene especial importancia en cuanto al tema, puesto que analiza con amplitud la dimensión jurídica del Desarrollo, sus características según la Constitución y los deberes del Estado en torno a la propiedad privada y su relación con el medio ambiente.

[...] logrando con ello impedir la apropiación indiscriminada de grandes extensiones de tierra por parte de los colo-

nos, quienes a partir de una explotación económica indiscriminada desconocen los fines ecológicos previstos en la Constitución Política, que apunta -primordialmente- al logro de un desarrollo sostenible.

Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.

Aquí se aprecia el concepto de desarrollo sostenible desarrollado en el derecho internacional:

Sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aun no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello, el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos.

Se extrae también de esta sentencia el concepto de *Constitución Ecológica*:

En efecto, a partir de una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2°, 8°, 49, 58, 63, 67, 79, 80, 95-8, 277-4, 289, 300-2, 313-9, 317, 331, 333, 334 y 366, es posible sostener que el Constituyente de 1991 tuvo una especial preocupación por la defensa y

conservación del ambiente y la protección de los bienes y riquezas ecológicas y naturales necesarios para un desarrollo sostenible.

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, como lo reconoce el artículo 80 Superior, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, en palabras de esta Corporación, pretende, "superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente.

La sentencia antes estudiada recoge y resume las tesis sostenidas en otras anteriores, como la Sentencia C-430 de 2000 en que se enumeran los deberes del Estado con el medio ambiente, la sentencia C-401/95 que define al ambiente como "objeto jurídico protegido, dentro de un desarrollo sostenible", la Sentencia T-294/04 que recoge y consagra como un deber constitucional uno de los postulados básicos del desarrollo humano: "la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible."

Por su parte, la Sentencia C-240/06, confirmando lo dicho en la Sentencia C-146 de 1997, consagra la tesis de un nuevo concepto jurisprudencial, el concepto de Constitución Ecológica:

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "*Constitución ecológica*",

conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

En las sentencias C-126 de 1998 y C-430 de 2000, la Corte habla de nuevo acerca del desarrollo sostenible dentro de la concepción ecologista de la Constitución, y se refiere al deber del Estado consistente en adoptar modelos sostenibles de Desarrollo.

En cuanto a la relación entre el derecho internacional con el Desarrollo sostenible, la Corte Constitucional ha hecho algunas referencias al reconocimiento internacional del Desarrollo sostenible en la *Declaración de Río*, y además se analiza la ley 99 de 1993 en la cual se ofrece una definición de Desarrollo Sostenible (T-774, 2004). Por otra parte, en la Sentencia T-345/94, la Corte cita en sus consideraciones a la Declaración Universal sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986).

El Desarrollo como objetivo del gobierno y de la Constitución

En la Sentencia C-189/06 la Corte hace énfasis en que el *Desarrollo Sostenible* es un objetivo de la Constitución y debe serlo del Estado.

Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.

Desarrollo humano integral, menores y familia

La Corte Constitucional, en la sentencia T-524 de 1992, habla de la familia como el entorno más adecuado para el Desarrollo Humano del menor, parece ser una de las sentencias fundadoras del concepto de *desarrollo humano integral*. Este, como veremos, se vincula con una concepción más individualista de DH, no de orden psicológico sino referida al derecho de crecer y realizarse con oportunidades y condiciones dignas, involucrando el desarrollo de toda la comunidad.

Por otra parte, la sentencia T-005 de 1993, habla sobre la importancia de la recreación en el *Desarrollo Humano Integral* del menor.

En la Sentencia T-259/96 se reconoce, por primera vez, el desarrollo integral como un derecho fundamental, lo que la constituye en una sentencia *Hito*. Dice la Corte: "[...] de su usufructo depende la realización efectiva de otros derechos fundamentales, tales como el derecho al desarrollo integral⁴, el derecho a la educación y el derecho a una alimentación balanceada."

La educación como elemento esencial del desarrollo humano: Se encuentran innumerables sentencias en las que la Corte establece que la educación es un elemento esencial del Desarrollo Humano. Ello evidencia que el desarrollo humano se erige como un principio constitucional, un objetivo del Estado justificado en la persona y la dignidad humana como cimiento de la Carta del 91.

La Sentencia No. T-002/92 es la fundadora del concepto de educación como factor principal del Desarrollo Humano, al expresar que: "El conocimiento es inherente a la naturaleza del hombre, es de su esencia; él hace parte de su dignidad, es un punto de partida para lograr el desarrollo de su personalidad, es decir para llegar a ser fin de sí mismo." Y que "La educación por

su parte es una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre."

Esta tesis se confirma en la Sentencia No. T-439/93, que expresa:

Debe establecerse el alcance de la educación como factor de desarrollo humano; el ejercicio del derecho a la educación es uno de los elementos indispensables para que el individuo adquiera las herramientas que le permitan, en forma eficaz, desempeñarse en el medio cultural que habita, recibir y racionalizar la información que existe a su alrededor, a más de ampliar sus conocimientos a medida que avanza en su desarrollo como ser humano.

Las sentencias C-560 de 1997, T-061 de 1995, T-452 de 1997, T-573 de 1995 y C-170 de 2004, C-114 de 2005, T-933 de 2005, T-787 de 2006, y T-886 de 2006, brindan el sustento jurisprudencial suficiente para sostener que la Corte Constitucional ha establecido la *subregla* relativa a la consideración de la educación como factor de Desarrollo Humano.

Por otra parte la sentencia T-780 de 1999 además de la educación, también resalta el ejercicio de una profesión u oficio como factores de Desarrollo Humano, también así la sentencia T-954 de 2003, en los siguientes términos: "(...) a través de la capacitación para ejercer una profesión u oficio y alcanzar un desarrollo humano integral, con la posibilidad de desenvolverse autónomamente en el campo laboral, personal y social".

Derecho al desarrollo como derecho de tercera generación: A ese respecto, la Sentencia No. T-008/92, parece ser la sentencia fundadora en lo relativo al reconocimiento del Derecho al Desarrollo como Derecho de Tercera Generación:

⁴ Subrayado fuera del original.

Derechos de la Tercera Generación. La componen los derechos a la paz, al entorno, al patrimonio común de la humanidad y el derecho al desarrollo económico y social. Se diferencian estos derechos de los de la primera y segunda generación en cuanto persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente. No se trata en ellos del individuo como tal ni en cuanto ser social, sino de la promoción de la dignidad de la especie humana en su conjunto, por lo cual reciben igualmente el nombre de derechos "Solidarios". Su carácter solidario presupone para el logro de su eficacia la acción concertada de todos los "actores del juego social".

Lo mismo se repitió en la Sentencia C-255-03, en que la Corte expresa: "A la par con el derecho al desarrollo, a la paz y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, la asistencia humanitaria hace parte de los derechos humanos denominados *derechos de solidaridad de tercera generación*, de igual modo se establece que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que le asiste a todo ciudadano en cualquier país del mundo."

La participación ciudadana como elemento de Desarrollo Humano: Mucho más puntual resulta el aporte de la Corte en la consideración de la intervención ciudadana como elemento de Desarrollo. En la Sentencia C-643/00, la Corte sostuvo que "la intervención ciudadana se entiende aplicada hacia la conformación, ejercicio y control del poder político, como un derecho político de estirpe constitucional (C.P., art. 40) esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano."

Posiciones de la Corte sobre el Desarrollo Humano

La Corte Constitucional reconoce el derecho al desarrollo como un *derecho de tercera*

generación, pero dicho reconocimiento se limita a un enunciado carente de contenido. Es un reconocimiento formal, distinto por ejemplo, al que se le ha dado al derecho al medio ambiente sano, que también es de tercera generación. El derecho al desarrollo se queda en el papel como un derecho ampliamente reconocido internacionalmente y en teoría, aplicado internamente mediante los tratados internacionales adheridos por Colombia, pero con un uso netamente dogmático o doctrinal como referencia conceptual, como el derecho a la paz, el cual no tiene una aplicación real en beneficio de las personas. Llama la atención como en la Sentencia T-259/96, la Corte lo invoca como un *derecho fundamental*, pero no se ve así su aplicación en la práctica, ya que no existe sentencia de tutela alguna fundada en este derecho.

La Corte le da importancia al desarrollo sostenible, refiriéndolo a los temas ecológicos principalmente, especialmente dentro del concepto de Constitución ecológica.

El concepto de desarrollo humano integral se erige como el concepto más común en la jurisprudencia, de entre aquellos referidos al desarrollo humano, y lo relaciona en especial con el derecho a la educación, sobre la tesis de que el desarrollo se funda en el perfeccionamiento de las capacidades individuales y de la realización del individuo.

La estructura del Estado frente al Desarrollo Humano

En Colombia, las tareas más aproximadas al tema del Desarrollo son las que tienen que ver con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este documento es el que determina cuál es el modelo de desarrollo propuesto por el Gobierno.

El PND, regulado principalmente por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, está compuesto por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (Art. 4). Dicho plan aparece como el producto de una proyección en la que intervienen diferentes entidades del orden nacional y del nivel descentralizado territorialmente.

El Plan contiene en su primera parte (Art. 5) los objetivos y metas por lograr, así como las tácticas y métodos que se usarán para ello. La segunda parte, contiene el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, y allí se determina la proyección de recursos y presupuestos, junto con la descripción de los programas y proyectos de inversión, así como los mecanismos idóneos para su ejecución.

En el proceso de planificación, aparecen diferentes organismos y entidades que bajo la perspectiva del artículo 8° de la Ley 152 de 1994 actúan, bien como autoridades nacionales, bien como instancias nacionales de planeación.

a) *Autoridades Nacionales de Planeación* Señaladas en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Art. 8): El Presidente de la República, quien actúa como máximo orientador de la planeación nacional, conforme al Art. 14 del estatuto en estudio, una vez elegido, participa en la formulación inicial del Plan de Desarrollo.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES Social: es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como el principal organismo asesor en lo relacionado con el desarrollo económico y social del país, tal y como lo señala el Decreto Ley 627 de 1974 en su artículo 1°. Para cumplir sus funciones, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentadas en sesión.

Esta Corporación encabezada por el Presidente de la República, hace parte de la estructura de la administración nacional y conforme lo establecen los Decretos 627 de 1974 y 2350 de 1991 y la Ley 99 de 1993, está compuesto por miembros permanentes, miembros no permanentes e invitados permanentes, entre otros. Sus funciones están señaladas en el Decreto que constituye su régimen jurídico, en su artículo

2° y se refieren fundamentalmente al estudio y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto al CONPES Social, debe decirse que fue creado por el Decreto 3132 de 1992 y como lo indica el profesor Ibáñez-Najar (2006), tiene por objeto definir las orientaciones de la política social. Funciona bajo el imperio de las mismas normas que regulan al CONPES, aunque su composición es diferente a la de este último. Es dirigido por el Presidente de la República y lo conforman los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El Departamento Nacional de Planeación. Ejerce la secretaría del Conpes y desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República. Así mismo, coordina el trabajo de formulación del Plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.

El Decreto 195 de 2004, que modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación dispone en su artículo 2° como objetivos fundamentales de este "la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público y el diseño de las políticas en materia de macro estructura del Estado".

Para la consecución de dichos objetivos el Decreto 195 de 2004 en su art. 3 le atribuye funciones al DNP frente al CONPES, de las cuales las dos primeras y más importantes son: 1. Presentar para su estudio y aprobación la programación macroeconómica anual. 2. Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley Orgánica del Plan.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por mandato legal (Ley 152 de 1994,

art. 8º, numeral 4º), le corresponde velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.

El Decreto 246 de 2004 que modifica la estructura del Ministerio lo responsabiliza de:

La definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes. La Ley 489 de 1998 en su art. 58 establece como objetivo primordial de estas entidades públicas la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen.

Conforme la Ley 790 de 2002 (Art.7) el número, denominación y orden de los ministerios es el siguiente: 1. Ministerio del Interior y de Justicia (Dcto. 200, 2003). 2. Ministerio de Relaciones Exteriores (Dcto. 110, 2004). 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dcto. 246, 2004). 4. Ministerio de Defensa Nacional (Dcto. 1512, 2000). 5 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dcto. 478, 1999). 6. Ministerio de la Protección Social (Dcto. 205, 2003). 7. Ministerio de Minas y Energía (Dcto.070, 2001). 8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Dcto.210, 2003). 9. Ministerio de Educación Nacional (Dcto. 2230, 2003). 10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Dcto. 216, 2003). 11. Ministerio de Comunicaciones (Dcto. 1620, 2003). 12 Ministerio de Transporte (Dcto. 2053, 2003) y; 13, Ministerio de Cultura (Dcts. 1126, 1999 y 1746, 2003).

Así mismo, existen los siguientes Departamentos Administrativos: 1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dcts. 1680,1991; 2719, 2000; 127, 2001; 2152, 2003 y 1247, 2004). 2. Departamento Nacional de Planeación (Dcto. 195, 2004). 3. Departamento Administrativo de la Función Pública (Dcto. 1677, 2000). 4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dcto. 262, 2004). 5. Departamento Administrativo de Seguridad (Dcto. 218, 2000) y; 6. Departamento Administrativo de Economía Solidaria (Dcto. 1566, 2000).

La Ley 489 de 1998 (Art. 59) impone genéricamente a todos los ministerios y departamentos administrativos, las siguientes funciones relacionadas con el desarrollo, sin perjuicio de las que les impongan leyes especiales: 1. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo. 2. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. 3. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

Así las cosas, por vía de ejemplo (Dcto. 210, 2003. Art. 2) se tiene que al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en su ámbito funcional como Autoridad Nacional de Planeación, le corresponde participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social así como en la proposición de estos en relación con la competitividad, la integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes, servicios entre ellos el turismo y tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior.

En ese mismo orden de ideas, le corresponde al Ministerio de Educación al tenor del Decreto que lo regula (Dcto.2230, 2003): 1. Formular la política nacional de educación, regular y

establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades. 2. Preparar y proponer los planes de desarrollo del sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país y 3. Formular políticas para el fomento de la Educación Superior.

Los Consejos Superiores de la Administración. A estos organismos supraministeriales, cuyo origen está dado por el Decreto 1050 de 1968, se les atribuye funciones de asesoría, consulta y coordinación de toda la administración o parte de ella, y se les concibe como parte integrante de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, bajo la óptica del art. 38 de la Ley 489 de 1998.

b) Instancias Nacionales de Planeación. De conformidad con lo consagrado en el artículo 8º de la ley 152 de 1994, las instancias nacionales de planeación son: el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación. Al Congreso le corresponde, en primera instancia (Ley 152, Art.19), aprobar el Plan de Desarrollo que el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta para su consideración antes del 7 de febrero. Esta función que se le impone al Legislativo deberá realizarse en el término de tres meses, so pena de que el Gobierno ponga en vigencia el proyecto que ha presentado, mediante decreto con fuerza de Ley (Ley 152, Art. 25).

Por su parte el Consejo Nacional de Planeación, como instancia consultiva, incorpora diferentes actores de la sociedad civil en la discusión y análisis del Plan Nacional de Desarrollo. Es un espacio de planificación previsto en la Carta Política, en el que participan las organizaciones ciudadanas convocadas dentro del proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 9º de la ley 152 de 1994 establece que esta instancia de planeación será convocada por el Gobierno para conformarse, una vez el Presidente haya asumido su cargo, quien también designará a las personas que lo integrarán de las listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones

Aprobación y Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo: El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo es presentado ante el Congreso de la República quien actúa como Instancia Nacional de Planeación. Es en este trámite en el que el Director del DNP obra como asesor del Congreso en el análisis del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo y como vocero del Gobierno ante la comisión de asuntos económicos, cuando el Presidente así lo encomienda (Ley 152, 1994. Art. 24).

Según la misma norma, la discusión del proyecto del plan se inicia en un debate que se adelanta en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días (Art. 20). Por un término igual al anterior y con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discute y decide definitivamente sobre el proyecto (Art. 21).

Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución en su artículo 341, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por este (Art.25).

Si bien es cierto que la ley permite al Congreso introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas en cualquier momento durante el trámite legislativo, previa autorización por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, dichos cambios tienen un límite que es el de no alterar el equilibrio financiero.

Cuando las modificaciones se producen en el seno de las sesiones plenarias, no es necesario que el proyecto retorne a las comisiones, pero

se requiere siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe o le introduzca modificaciones, se nombra una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirime el desacuerdo y somete nuevamente el texto a la aprobación en la plenaria correspondiente (Ley 152, 1994. Art. 22).

Si las modificaciones provienen del Gobierno Nacional y versan sobre el Plan de Inversiones Públicas, se observan entonces, las mismas disposiciones previstas para los cambios propuestos por los miembros del Congreso, en lo pertinente.

Finalmente, vale la pena anotar que la Carta Política le da prevalencia sobre a la ley que expide el Plan Nacional de Inversiones, por lo que *"sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores"* (Art. 341)

Ejecución del Plan. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden preparan su correspondiente plan de acción.

En la elaboración de dicho plan y en la programación del gasto se tienen en cuenta los principios referidos en el artículo 3º de la ley 152 de 1994, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

El artículo 26 de la norma antes citada responsabiliza a los ministerios, departamentos administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría, la Fiscalía y las entidades del orden nacional de la preparación y evaluación de los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.

Dichos programas son conceptuados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional por el Departamento Nacional de Planeación, quien tendrá también la

obligación de mantener actualizada la información que se registra en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

A este respecto, es útil observar que el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento que nace con la ley 38 de 1989 y que está reglamentado por los Decretos 841 de 1990 y 2410 de 1992. Surge como una herramienta básica para la racionalización del gasto público, para el fortalecimiento de las actividades de preinversión y para la planeación, pues registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socio-económicamente susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Evaluación del Plan de Desarrollo. Es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión, bajo los criterios de metas planteadas, cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios.

La base para la posterior evaluación de resultados de todos los organismos de la administración pública nacional es el plan indicativo cuatrienal con los planes de acción anuales, elaborados por las mismas entidades, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley.

En el mes de abril de cada año, el Departamento Nacional de Planeación debe presentar al CONPES un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones, con un documento que se constituye en la base para el diseño del plan de inversiones de la siguiente vigencia fiscal.

De acuerdo con la organización del sistema, y según la ley 152 de 1994, las principales entidades ejecutoras deben desarrollar sus propios sistemas de evaluación y el DNP puede efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos

de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable (Art. 29).

Así mismo, el Presidente de la República está obligado a presentar al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropiaciones al Congreso, debe rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo (*Ibid*, Art.30).

Como se pudo confirmar a través de una entrevista con el Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano en Colombia, Doctor Alfredo Sarmiento (2007)⁵, en el ordenamiento jurídico interno no se contempla ninguna sanción para el Gobierno que no cumpla ni ejecute eficazmente el Plan Nacional de Desarrollo, pues se considera que este es simplemente indicativo al proyectar las líneas sobre el cual se pretende transitar en los siguientes 4 años, lo que lo reduce casi a un manual de buenas intenciones, cuyo incumplimiento sólo genera un reproche político.

Con el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo sea aprobado por una ley, la Contraloría General de la Nación adquiere competencia para ejercer control sobre el mismo, que, según el funcionario consultado se viene reduciendo solo a la parte presupuestal.

Finalmente, el resultado de la evaluación del Plan según Sarmiento, puede llegar a convertirse en simple propaganda política para el gobierno de turno, deslegitimando, en ese caso, los mecanismos de control y evaluación del plan contemplados en el andamiaje jurídico colombiano, y obligando a comparar los resultados ofrecidos en el diagnóstico con el que empieza todo nuevo proyecto de Plan de Desarrollo.

Conclusión

En general, este artículo está construido a modo de resumen de las conclusiones y resultados de la investigación. Sin embargo es viable, e incluso necesario, añadir una última reflexión como conclusión sobre la forma en que el Desarrollo Humano ha sido abordado en el país.

Lo primero que hay que puede afirmarse, es que no existe en el Derecho constitucional colombiano, una referencia directa al Desarrollo como un derecho humano. Si bien la Corte Constitucional ha hecho un despliegue interesante del tema en sus sentencias, se ha referido siempre a él de forma tangencial. La parte en que mayor incidencia ha tenido la Corte es en el tema del medio ambiente y en la responsabilidad del Estado al respecto. También ha hecho énfasis en la importancia de la educación frente al desarrollo integral, pero en general, hasta ahora, fuera de algunas *obiter dictum* al respecto, la Corte no ha tenido oportunidad de referirse directamente al tema de la exigibilidad individual de los beneficios del desarrollo o a la exigibilidad grupal de un modelo de desarrollo humano y sustentable, excepto, como se ha dicho, en lo que corresponde al tema ambiental.

En lo que respecta a la forma en que el Estado está organizado frente al Desarrollo, vale decir que la Constitución de 1991, con su enfoque descentralizado y participativo, junto con el desarrollo normativo de las leyes y los decretos, han establecido un sistema complejo de amplia participación y con un interesante grado de coparticipación por parte de los distintos entes de la Administración.

A priori, esta red de participaciones, seguimientos y ejecuciones que integran a todos los sectores sociales tienen una apariencia de progresividad en cuanto a la protección y garantía

⁵ Entrevista realizada por Camilo Hermida, Auxiliar de Investigación en este proyecto, el día lunes 12 de febrero de 2007, en Bogotá.

de los derechos de todos y todas, sin embargo subyace un problema fundamental: puesto que el Desarrollo no está constituido como un derecho de la comunidad ni de los individuos, la exigibilidad de las metas planteadas sigue estando bajo el control de los mismos órganos de plantación, sin que finalmente, exista una obligación real de cumplimiento de los objetivos, por parte del Estado.

En otras palabras, en Colombia, los ciudadanos no tenemos derecho a exigir un modelo específico de Desarrollo, ni siquiera podemos exigir que se cumpla el modelo de Desarrollo que el Estado a adoptado, la única exigencia, según la Corte, es que su ejecución no afecte el medio ambiente.

Por otra parte, hasta hoy no existe precedente alguno sobre la exigibilidad de los individuos o de las colectividades para que los beneficios y oportunidades del desarrollo sean distribuidos de forma equitativa. La norma constitucional así lo prevé, pero pese a ello, no existe jurisprudencia que confirme la existencia de este derecho.

Finalmente, los colombianos y colombianas ni siquiera podemos exigir que los objetivos que se han planteado en el Plan de Desarrollo se cumplan. No existe un mecanismo de control político o de otra naturaleza para garantizar el cumplimiento del Plan, y de hecho, tal como se presentan hoy en día los resultados se fundamentan en cifras de dudosa credibilidad.

Referencias

- Angulo, N. y Gurutz, J.(2006) Naturaleza de los derechos colectivos. *Revista la Insignia* Vol. IV. España, PP 3-19.
- Ansuátegui, F. J. (2001). Una discusión sobre derechos colectivos. Madrid: Ed Dykinson.
- De Lucas, J. (2001). Sobre algunas dificultades de la noción de derechos colectivos. En Instituto Bartolomé de las Casas, *Una discusión sobre Derechos Colectivos*. Madrid: Editorial Dykinson.

DULITZKY, A. ÁLVAREZ, I. (2003) El Desarrollo Humano Sustentable como Derecho Humano. En: *Revista Futuros*, N° 1, Vol.1.

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.

García-Amado, J. A. (2001). Derechos colectivos Dilemas, Enigmas y Quimeras. En Instituto Bartolomé de las Casas, *Una discusión sobre Derechos Colectivos* (P.P. 27-58). Madrid: Editorial Dykinson.

Gurutz, J. (2001). Derechos Individuales Vs. derechos colectivos una realidad inescindible. Madrid: Ed Dykinson.

IBÁÑEZ -NAJAR, J. (2006) Las Funciones Públicas y la Estructura del Estado para cumplirlas. Primera Edición. Bogotá: Instituto de Investigaciones Sociojurídicas para el Desarrollo Sostenible.

KANT, E. (2004) *Fundamentación de la Metáfísica de las Costumbres*. México: Porrúa. Reimpresión.

López, D. (2006) *El derecho de los jueces*. 2^a Ed. Bogotá: Legis

López, N. (2001). Una discusión sobre los derechos colectivos. En Instituto Bartolomé de las Casas, *Una discusión Derechos Colectivos*. Madrid: Editorial Dykinson.

Llano-Alonso, F. (2000). *¿Hay derechos colectivos?*. Barcelona: Editorial Ariel

Morales, Sergio (2001). Crisis del Estado de Derecho y Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas. En Instituto Bartolomé de las Casas, *Una discusión sobre Derechos Colectivos*. Madrid: Editorial Dykinson.

Novoa, E. (2004) Derecho a la vida y libertad de información: un conflicto de derecho. México: Ed. Siglo XXI.

- OPSCHOOR, H. (1996). *Sustainability, Economic Restructuring and Social Change*. La Haya: ISS.
- Oficina en Colombia del ACNUDH. (2002) *Interpretación de las Normas Internacionales sobre Derechos Humanos*. Bogotá: ACNUDH.
- Peces-Barba, G. (1999). *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Madrid: Ed. Dykinson.
- Normatividad internacional:*
- Asamblea General ONU. (1948). *Declaración universal de los Derechos Humanos*.
- Asamblea General ONU. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*.
- Asamblea General ONU. (1986). *Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos*.
- Comité de DESC, ONU. (1990) *Observación General N°. 13, sobre el Derecho a la Educación*
- Normatividad nacional:*
- Asamblea Nacional Constituyente. (1998) *Constitución Política de Colombia de 1991*. Legis, Bogotá.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 99*, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 152*, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 179*, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Congreso de la República. (1998). *Ley 489*, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Congreso de la República. (2002). *Ley 790*, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1050 de 1968, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto Ley 627 de 1974, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1680 de 1991., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 2350 de 1991, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 3132 de 1992, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 478 de 1999., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1126 de 1999., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 218 de 2000., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1512 de 2000, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1566 de 2000., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1677 de 2000., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 2719 de 2000., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 127 de 2001., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 070 de 2001., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 200 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 205 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 210 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 216 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1620 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 1746 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 2053 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 2152 de 2003., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 2230 de 2003, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto 110 de 2004., Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.

Gobierno Nacional. Decreto 195 de 2004, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
Gobierno Nacional. Decreto 246 de 2004, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
Gobierno Nacional. Decreto 262 de 2004. , Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.
Gobierno Nacional. Decreto 1247 de 2004. , Diario Oficial, Imprenta Nacional, Bogotá.

Jurisprudencia Constitucional:

Disponible en :

http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/jsp/frames/index.jsp?idsitio=6&ruta=../jurisprudencia/consulta.jsp

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-002/92
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-008/92
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-524/92
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-439/93
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-061/95,
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-573/95
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-259/96
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-452/97
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-780/99
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-954/03
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-294/04
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-774/04
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-933/05
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-787/06
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-886/06
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-401/95

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-146/97
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-560/97
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-126/98
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-430/00
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-643/00
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-255-03
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-044/04
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-170/04
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-114/05
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-189/06
Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-240/06

