



**Función Pública**

## Concepto 132531 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20226000132531\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000132531

Fecha: 01/04/2022 08:37:23 a.m.

Bogotá, D.C.,

REFERENCIA: ENTIDADES - NATURALEZA. RADICADO: 20222060136962 del 24 de marzo de 2022.

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre la naturaleza de los miembros del Consejo Nacional de Planeación, me permito manifestarle lo siguiente:

Sea lo primero señalar que la Constitución Política establece en relación con el Consejo Nacional de Planeación:

*"ARTICULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.*

*Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.*

*En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.*

*El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación". (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

En ese sentido la Ley 152 de 1994<sup>1</sup> establece:

**ARTÍCULO 8.** -Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación:

*El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.*

*El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.*

*El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.

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

Son instancias nacionales de planeación:

El Congreso de la República.

El Consejo Nacional de Planeación.

**ARTÍCULO 9.-** Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el Artículo 307 de la Constitución Política.

**PARÁGRAFO.** - La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Conpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.

Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.

(...)

**PARÁGRAFO.** - Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

(...)

**Parágrafo.** - El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente Artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

(...)

**ARTÍCULO 11.-** Designación por parte del Presidente. Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el Artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, éste procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el Artículo 10 de la presente Ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la Ley.

**ARTÍCULO 12.-** Funciones del Consejo Nacional de Planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el Artículo 342 de la Constitución Política.

*Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-524 de 2003, en el entendido que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes.*

*Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.*

*Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.*

*Parágrafo. - El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.*

*(...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

Como puede observarse el Consejo Nacional de Planeación se constituye como una instancia nacional de planeación, el cual estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones; igualmente señala la norma que el Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

En cuanto a la reglamentación de esta norma tenemos que el Decreto 2284 de 1994<sup>1</sup> establece:

*ARTÍCULO 8.- Salvo el caso de la representación de las entidades territoriales, la designación de los representantes de los diferentes sectores se hará a título personal. En caso de falta absoluta de la persona designada, el Presidente de la República decidirá si hace una nueva designación con base en las ternas presentadas o si dispone que se presenten nuevas ternas por las entidades del correspondiente sector.*

*PARÁGRAFO. - Estos Representantes al Consejo Nacional de Planeación no podrán delegar su participación.*

Por su parte, la Sentencia C-524 de 2003 de la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad sobre algunos Artículos de la Ley 152 de 1994 señaló:

*“3.5. Apoyo administrativo y logístico a los Consejos de Planeación por parte de las dependencias de planeación del respectivo nivel*

*3.5.1. El actor demanda el parágrafo del Artículo 12 y el parágrafo del Artículo 35 de la Ley 152 de 1994 que asignan al Departamento Nacional de Planeación y a las dependencias de planeación de las entidades territoriales la función de prestar al respectivo Consejo de Planeación, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.*

*En su criterio, estas disposiciones vulneran el Artículo 340 de la Constitución porque dan a los Consejos de Planeación tratamiento como dependencias del Gobierno pues no disponen de presupuesto propio, personería jurídica, independencia orgánica ni de recursos permanentes que puedan manejar para su funcionamiento como órgano autónomo. Sostiene que estas normas implican, entonces, la inexistencia de los órganos que constituyen el Sistema Nacional de Planeación y cumplen su papel como foro para la discusión del Plan de Desarrollo.*

*El Presidente del Consejo Nacional de Planeación estima que las disposiciones demandadas violan el Artículo 113 de la Carta pues, aunque los consejos de planeación gozan de autonomía, la ley demandada los hace depender económicamente del apoyo administrativo y logístico que les brinde el Departamento Nacional de Planeación y esos recursos son insuficientes.*

*Por su parte, el Director del Departamento Nacional de Planeación afirma que el Consejo Nacional de Planeación no es una dependencia del ente que él dirige, sino que ambos organismos concurren al mismo fin de la planeación. Agrega que la intención del Constituyente no fue la de darle autonomía, personería jurídica y presupuesto propio al Consejo, pues si así hubiera sido, lo habría plasmado en la Carta Política, y no lo hizo.*

*Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Nacional de Planeación no puede ser entendido como un órgano autónomo e independiente a la luz del Artículo 113 de la Constitución. Considera que la intención del Constituyente fue crearlo como una organización conformada por personas de ciertos criterios teóricos y técnicos que aconsejen al Gobierno de turno y, como tal, su función es la de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo.*

*El Procurador General de la Nación afirma que la Constitución no consagró en ninguno de sus preceptos que el Consejo Nacional de Planeación gozara de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Por ello, para garantizar la participación ciudadana, la Ley 152/94*

dispone que el Departamento Nacional de Planeación deba prestar el apoyo logístico y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de la instancia nacional de planeación.

En consideración a lo expuesto, esta Corporación avocará el estudio de constitucionalidad de la norma en referencia.

(...)

*De otro lado, esta Corporación considera que del carácter consultivo de las actuaciones a cargo del Consejo Nacional de Planeación, de su papel como foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de la conformación del Sistema Nacional de Planeación no se desprende la exigencia constitucional para que el legislador deba reconocerle personalidad jurídica ni asignarle presupuesto propio, pues su autonomía funcional como instancia de planeación no está indisolublemente ligada a este tipo de reconocimiento sino a la garantía de las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional. Así mismo, como lo expresa el Procurador General de la Nación, en el ordenamiento constitucional no existe exigencia alguna que condicione la conformación del Sistema Nacional de Planeación con entidades que cuenten con personalidad jurídica y presupuesto propios.*

*De tal suerte que, a partir del Artículo 340 de la Carta Política, la autonomía de los consejos de planeación y la dinámica del Sistema Nacional de Planeación no están supeditadas al reconocimiento de personalidad jurídica propia a cada uno de ellos. En este sentido, concuerda con otra serie de disposiciones constitucionales que reconocen autonomía funcional a entidades y organismos públicos, aunque no dispongan de personalidad jurídica propia (C.P. arts. 249, 267 y 272).*

(...)

*En síntesis, las normas demandadas no desconocen la autonomía del Consejo Nacional de Planeación ni la de los consejos territoriales de planeación que se deduzca del Artículo 340 Superior, pues el legislador ha diseñado un mecanismo institucional para asegurar los recursos que garanticen el normal funcionamiento de dichas instancias de planeación. Del Artículo constitucional invocado y del Artículo 113 de la Carta no se desprende la exigencia constitucional para que deba reconocérseles personalidad jurídica y presupuesto propio. Por ello se declarará su equi-libilidad". (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

De conformidad con lo señalado, el Consejo Nacional de Planeación no cuenta con personalidad jurídica, ni presupuesto propio, pues su autonomía funcional no está indisolublemente ligada a este tipo de reconocimiento sino a la garantía de las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional.

Ahora bien, respecto al reglamento interno<sup>2</sup> que rige al Consejo encontramos que el mismo señala:

**"DE LA NATURALEZA, PRINCIPIOS Y COMPOSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

**ARTÍCULO 1. NATURALEZA.** *Es una instancia nacional de planeación, con carácter consultivo que sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y su posterior seguimiento y monitoreo.*

(...)

**ARTÍCULO 5. Funciones.** *En adición a las funciones del CNP establecidas en la Constitución Política, en la Ley, y Decretos, se establecen las siguientes funciones:*

(...)

5. Elegir y remover la Mesa directiva.

6. Aprobar su reglamento interno y las modificaciones del mismo.

7. Aprobar y hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción y presupuesto anual del CNP .

(...)

10. Designar a sus delegados para que participen en los espacios de participación donde el CNP tiene presencia por derecho propio.

11. Velar por el cumplimiento de los compromisos de los consejeros nacionales de planeación, incluida la participación en las plenarios y en los escenarios donde el CNP tiene presencia.

(...)” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De esta forma, el Consejo cuenta con un reglamento interno que le permite dar cumplimiento a sus funciones constitucionales y legales, el cual al mismo tiempo, señala la necesidad de que los delegados asistan a los espacios de participación donde el CNP tiene presencia por derecho propio; así como velar por el cumplimiento de los compromisos de los consejeros nacionales de planeación, incluida la participación en las plenarios y en los escenarios donde el CNP tiene presencia; funciones que se entiende, requerirán en algún momento de desplazamiento por parte de los delegados y a su vez los respectivos gastos de viáticos y traslado, que de acuerdo con lo señalado en la Ley el Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Con respecto a la calidad que ostentan las personas que conforman el Consejo Nacional de Planeación, es importante remitirse a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, en la cual expresó:

“Es claro, por otra parte, que los miembros del Consejo Nacional de Planeación no adquieren por el hecho de serlo el carácter de servidores públicos.

EL ARTÍCULO 123 de la Constitución reserva tal calidad a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y a los de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

EL ARTÍCULO 340 de la Carta, que según lo dicho tiende a realizar el principio de participación democrática, busca vincular al proceso de planeación a los sectores interesados en el contenido final del Plan de Desarrollo.

La condición de particulares de sus representantes, excepto en el caso de quienes obran a nombre de las entidades territoriales, es ostensible, a tal punto que el propio precepto constitucional exige como requisito indispensable para hacer parte del Consejo el de estar o haber estado vinculados a las actividades propias de las organizaciones y sectores que representan.

La Constitución Política exige solamente a los servidores públicos el requisito de prestar juramento y tomar posesión para entrar a desempeñar los deberes y funciones que les incumben (Artículo 122 C.P.), por lo cual resulta exagerado hacer extensivo dicho mandato a quienes hagan parte de un cuerpo consultivo y participativo, como lo es a todas luces el Consejo Nacional de Planeación.” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Así las cosas, los miembros del Consejo Nacional de Planeación por el hecho de ser designados para el efecto por el Presidente de la República no adquieren la calidad de servidores públicos, esto sin perjuicio que antes de su designación ya lo sean; por lo que dichos miembros tienen la calidad de particulares.

De acuerdo con lo señalado nos permitimos transcribir sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación, así:

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación que representan las entidades territoriales y los sectores económicos sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, acorde con la Constitución Política y la ley 152 de 1994?

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación que no sean servidores públicos en su calidad de representantes de las entidades respectivas, no adquieren por su designación dicha calidad, de tal forma que son particulares que hacen parte de un cuerpo consultivo y participativo.

2. Conforme a las disposiciones legales sobre la materia y las instrucciones del gobierno, los integrantes del Consejo Nacional de Planeación en desarrollo de sus actividades, puede dar lugar al reconocimiento y pago de viático y /o gastos de transporte. ¿Qué otros emolumentos pueden ser reconocidos a sus miembros en desarrollo de su marco funcional?

3. De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, toda vez que los miembros del Consejo se constituyen como particulares que hacen parte de un cuerpo consultivo y participativo no tienen derecho al régimen salarial y prestacional establecido para los servidores públicos; no tienen derecho a ningún tipo de emolumento.

4. Sin embargo, corresponderá al Departamento Nacional de Planeación prestar al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea

indispensable para su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto en la ley 152 de 1994.

Por último, para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link /eva/es/gestor-normativo y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
2. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”.
3. <https://www.cnp.gov.co/Documents/REGLAMENTO-INTERNO-CNP-2021.pdf>

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:03:25