

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

Quién decide qué y por qué Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación

(Tesis para optar al título de maestría en Derecho- Universidad de Los Andes)

Margarita María VARÓN PEREA

Documento 356
3 de junio de 2009.

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros **Archivos de economía** en:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomía/tabid/106/Default.aspx>

http://www.dotec-colombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4943

Quién decide qué y por qué Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación*

Margarita María VARÓN PEREA♦
e-mail: mvaron@dnpp.gov.co

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar que la evolución de la institucionalidad de planeación en Colombia creó unas reglas de juego bajo las cuales el Ejecutivo concentra las decisiones sobre la programación del gasto público y que dicha concentración anula la separación de poderes consagrada en la Constitución de 1991.

Se aborda la evolución de la institucionalidad de la planeación en Colombia con el fin de resaltar momentos determinantes de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y se estudia la aproximación de la Corte al principio de la separación de poderes en materia de planeación con base en las sentencias C-557/00 y C-1403/00, con el fin de evidenciar las tensiones que surgen de dos diseños institucionales distintos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1991.

Palabras clave: planeación o planificación, separación de poderes, Congreso y Ejecutivo.

* Tesis de grado presentada a la Maestría en Derecho de la Universidad de los Andes. Facultad de derecho. Diciembre 5 de 2006.

♦ Directora de la tesis: Helena ALVIAR GARCÍA Ph. D

Tabla de Contenido

Introducción	3
La planeación en Colombia	7
Quiénes son los actores relevantes	7
1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA	8
2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1968 Y 1979	13
3. EL ESQUEMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991; LA INSTITUCIONALIDAD VIGENTE.	18
CUADRO 1.	21
La inconsistencia del texto constitucional	22
Cuál es el problema con las facultades legislativas	22
1. LA LEY 508/99, EL DECRETO 955/00 Y LAS SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD.	22
2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES A TRAVÉS DE LA SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES.	25
3. LA INCONSISTENCIA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.	28
CUADRO 2	34
CUADRO 3	35
¿Cuál es el rol del congreso en planeación?	36
El esquema actual no prevé separación de poderes	36
Conclusiones	40
Bibliografía	42

Introducción

La asignación de los recursos públicos en Colombia ha sido objeto de grandes debates teóricos y políticos. Se ha discutido sobre las prioridades del gasto público, los criterios para determinar tales prioridades y quiénes deben determinarlas. Aunque cada una de estas preguntas puede abordarse de distintas maneras, uno de los aspectos centrales a todas ellas es el sistema de planeación, cuya institucionalidad delimita el modo en el que se programa la asignación de los recursos públicos en Colombia cada cuatro años.

Mediante el ejercicio de planificación cada Gobierno fija las prioridades del gasto público, determina las metas según dichas prioridades y establece los mecanismos necesarios para alcanzarlas. Este ejercicio de planificación queda consignado en un Plan Nacional de Desarrollo, que comprende una parte general donde se encuentran las líneas de política y estrategia¹ y una parte especial denominada Plan Nacional de Inversiones². El Plan Nacional de Inversiones (en adelante PNI) contiene los principales programas y proyectos de inversión que se esperan ejecutar durante el periodo gubernamental³, los recursos que se requieren para realizarlos⁴ y las disposiciones normativas necesarias para asegurar la consistencia del ejercicio planificador⁵.

Esta segunda parte del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) es expedida mediante una ley que tiene prelación sobre las demás leyes⁶ y por lo tanto condiciona la posterior actividad legislativa del Congreso⁷ y establece el marco conforme al cual se asignan las partidas presupuestales de inversión anualmente⁸.

Cada PND es el resultado de un proceso que comprende diversas etapas en el que autoridades e instancias intervienen como actores principales o secundarios, conforme a las normas establecidas en la Constitución y la Ley Orgánica de Planeación⁹. Estas normas establecen reglas de juego entre los actores y determinan relaciones entre ellos con respecto a la programación del gasto público en Colombia. Específicamente determinan quiénes al interior de qué órganos y bajo qué condiciones definen las prioridades del gasto. Según las funciones atribuidas, cada uno de ellos posee poderes decisorios mayores o menores sobre la definición

¹ Específicamente comprende los objetivos del Estado a mediano y largo plazo y las estrategias en materia económica, política y ambiental que constituyen las guías de la acción estatal. Parágrafo 1º, Art. 339 C.P. 91; Arts. 4, 5 Ley 152 de 1994.

² Parágrafo 1º, Art. 339 C.P. 91; Art. 6 Ley 152 de 1994.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*; Parágrafo 3º, Art. 341 C.P. 91.

⁶ Parágrafo 3º, Art. 341 C.P. 91.

⁷ Sentencia C-557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Véase también C-478/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-015/96, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1168/01, Eduardo Montealegre Lynett.

⁸ Parágrafo 1º, Art. 346 C.P. 91; Arts. 6, 8, 9 y 13, Decreto 111 de 1996. El Decreto 111 de 1996 compiló las leyes 38 del 89, 179 del 94 y 225 del 95, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Algunas disposiciones de la ley 819 de 2003 también hacen parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁹ Arts. 340 - 342 C.P. 91; Arts. 13 - 25 Ley 152 de 1994.

de las prioridades del gasto y consecuentemente sobre la programación de la asignación del gasto público en Colombia.

Esta tesis muestra que la evolución de la institucionalidad de planeación en Colombia creó unas reglas de juego bajo las cuales el Gobierno concentró y aún concentra las decisiones sobre la definición y la programación de la asignación del gasto público y que dicha concentración anula la independencia que supone el ejercicio de las funciones que han sido asignadas al Legislativo conforme al principio de separación de poderes consagrado en la Constitución de 1991.

El estudio de dicha institucionalidad cobra importancia pues no solo cuestiona el principio de separación de poderes, sobre el cual se fundamenta la estructura del Estado colombiano, sino que plantea un problema de interpretación en relación con un vacío normativo, que surge por la inconsistencia entre dos esquemas institucionales: uno genérico conforme a la estructura del Estado y otro específico en materia de planeación. El estudio de caso del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio Para Construir la Paz" 1998 - 2002¹⁰ es un ejemplo útil para ilustrar la relación entre las dos ramas del poder público en el marco del nuevo esquema institucional y las consecuencias del vacío normativo en materia de planificación. Expedido el PND, la Corte Constitucional declaró su inexecutable por vicios en el procedimiento que implicaban dejación de facultades legislativas al Gobierno¹¹. Con fundamento en el artículo 341 de la C.P. 91, el Gobierno expidió el PND mediante Decreto con fuerza de ley¹², con el fin de evitar la inexistencia jurídica del plan para el período gubernamental.

Sin embargo, la Corte declaró la inconstitucionalidad del Decreto pues las facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo para expedir el PND mediante decreto con fuerza de ley suponían que el Congreso no lo hubiera expedido dentro del término establecido, hecho que no ocurrió. La Corte sostuvo que el principio de separación de poderes supone una cláusula general de competencia en virtud de la cual sólo al Congreso le corresponde ejercer la función legislativa y que los casos en los que dicha función es ejercida por el Ejecutivo son excepcionales y no puede realizarse sobre ellos ningún tipo de interpretación extensiva¹³. La solución hermenéutica adoptada no puede olvidarse en todo caso de los incentivos internos del Congreso para ejercer su labor productiva y aquellos que operan en la interacción entre las dos ramas. En otras palabras hay múltiples variables que determinan el comportamiento del Congreso y la separación del poder es una de ellas, cuyo estudio debe abordarse a fondo con el fin de determinar el rol que debe jugar el Congreso como actor en el proceso de la definición de las prioridades del gasto público y las funciones de representatividad y control que debe ejercer.

Con el anterior objetivo en mente, el primer capítulo aborda la evolución de la institucionalidad de la planeación en Colombia, en particular las reformas

¹⁰ Expedido mediante la Ley 508 de 1999.

¹¹ Sentencia C-557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² Decreto Ley 955/00.

¹³ Sentencia C-1403/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

constitucionales de 1968 y 1979 y la expedición de la Constitución Política de 1991, con el fin de analizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La articulación y distribución de las funciones entre las dos ramas del poder público fue uno de los ejes de las dos reformas constitucionales y de la Constitución Política de 1991 en materia de planeación. Se sostiene que a pesar de que la reforma de 1979 y posteriormente la Constitución de 1991 intentaron otorgar al Congreso un rol protagónico en el proceso de la elaboración del plan, y de que la Constitución de 1991 asignó a la función de planeación un carácter participativo, la institucionalidad de planificación aún propone una relación jerárquica entre las dos ramas del poder público en la que el Ejecutivo concentra los poderes decisorios en relación con la programación de la asignación del gasto.

El segundo capítulo describe el proceso de expedición de la Ley 508/99 y la posterior expedición del Decreto 955/00. Se analizan las sentencias de constitucionalidad tanto de la ley como del decreto, con el fin de estudiar la aproximación de la Corte al principio de la separación de poderes en materia de planeación. Se sostiene que la jerarquía entre las dos ramas del poder público que propone el arreglo institucional en relación con la programación de la asignación del gasto impide que la separación de funciones - a través de la cual la Corte Constitucional espera asegurar la participación de distintos actores en el proceso y la efectividad del control sobre la acción del gobierno - sea operante.

Algunos autores argumentan que someter los PND a un trámite legislativo genera grandes costos al aparato burocrático que superan el beneficio esperado, pues el resultado de la deliberación al interior del Congreso asegura el cumplimiento de los mandatos legales pero no aporta información útil al documento¹⁴. También se ha sostenido que el programa de gobierno propuesto durante la campaña presidencial atribuye a los PND la legitimidad necesaria y suficiente para su ejecución, en la medida en que el Presidente es elegido directamente y por lo tanto no solo goza de independencia frente al Congreso sino que también debe responder a su electorado¹⁵. Se infiere de los anteriores argumentos que las funciones asignadas al Congreso en relación con los PND son innecesarias y además indeseables. Sin embargo, la consistencia del ejercicio planificador generalmente requiere la adopción de medidas normativas que modifican o derogan las normas vigentes con el fin de crear las condiciones bajo las cuales se facilita la realización de los objetivos consignados en el PND. Ello implica que además de la función representativa y el control que el Congreso debe ejercer sobre la acción del Gobierno, el Ejecutivo busca asegurar la consistencia de la propuesta gubernamental, que supone la gestión del Legislador. Estas funciones sugieren que es necesario y deseable que el Congreso sea un actor en el proceso de la elaboración del PND. Sin embargo, no es claro de qué manera y bajo qué arreglo institucional es deseable que el Congreso

¹⁴ MONTENEGRO GARCÍA Álvaro Antonio, "Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el Salto Social", Uniandes, Facultad de Economía, CEDE, Bogotá, 1995, pp. 4, 44, 45.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 2. Véase también WIESNER Eduardo, "Planeación Nacional, Concertación y Descentralización: Guías para una reforma", en *Economía Colombiana*, No. 237, p. 27. El autor cita el discurso del Ex Presidente César Gaviria durante la instalación de la XIII Asamblea de Anif, "Subsiste el Futuro" en el mismo sentido. *Cftse. Ibíd.*, p. 26.

desempeñe dichas funciones.

El tercer capítulo desarrolla algunas consideraciones en relación con el actual arreglo institucional de planeación y la relación que propone entre el Ejecutivo y el Legislativo. A pesar de que puede ser deseable que dicha relación esté determinada por niveles jerárquicos¹⁶, se sostiene que la concentración de la capacidad decisoria en el Ejecutivo sobre los aspectos centrales de la programación de la asignación del gasto anula la separación de poderes de la cual depende una adecuada labor de producción del Congreso y la efectividad del control sobre la acción del Gobierno. Finalmente se presentan unas conclusiones.

¹⁶ ALESINA Alberto, "Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales", en *Hacia el Rediseño del Estado*, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand, p. 116.

La planeación en Colombia

Quiénes son los actores relevantes

Planificar supone cierto grado de intervención sobre el sistema de precios a partir del cual se asignan los bienes y servicios en el mercado. La magnitud del sistema de planeación depende por lo tanto del grado de intervención permitida al Estado¹⁷. Sin embargo, ello no implica que en los Estados de Derecho, en donde opera primordialmente el sistema de precios y se busca minimizar la intervención del Estado¹⁸, no sea necesario planificar. La planeación es el medio a través del cual las organizaciones jerárquicas estatales tienen la capacidad de determinar la destinación de los recursos públicos, independientemente del modelo de Estado que haya sido adoptado. En la medida en que el patrimonio que ellas administran se encuentra por fuera de la circulación del mercado, las decisiones requieren un sistema de organización y distribución de los procesos decisorios que constituye el sistema de planeación¹⁹. Los objetivos específicos del ejercicio de planificación dependen del programa de gobierno y las políticas generales trazadas en los PND.

Este capítulo presenta un recuento histórico de la evolución de la institucionalidad de planeación en Colombia, con el objetivo de resaltar las principales reformas que se implementaron en relación con la programación de la asignación del gasto y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir de las reglas de juego establecidas por dicha institucionalidad. La relación entre las dos ramas del poder público ha sido una relación jerárquica en la que el Ejecutivo concentra los poderes decisorios respecto de la programación de la asignación del gasto público. Se sostiene que en la medida en que la mayoría de los cambios introducidos en las reformas constitucionales de 1968 y 1979 se encuentran vigentes, el esquema institucional adoptado en la Constitución de 1991 aún propone una relación jerárquica entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de planeación.

La reforma constitucional de 1945 consagró por primera vez la adopción de planes conforme a los cuales debía someterse el desarrollo de la economía y los programas

¹⁷ PERRY Guillermo, "Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo para Colombia", en *Lecturas Sobre Desarrollo Económico*, FEDESARROLLO, Bogotá, 1972, pp. 1, 2. Inicialmente la planeación fue concebida como el mecanismo a través del cual los Estados Socialistas determinaban, por oposición al sistema de precios, la asignación de los recursos en las sociedades. Véase MORCILLO Pedro Pablo, *Planeación en Colombia; Historia, Derecho y Gestión*, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 2002.

¹⁸ GARCÍA Pelayo Manuel, "El Estado Social y sus implicaciones", en *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

¹⁹ GANDOUR Miguel, MEJÍA Guinand Luís Bernardo, "Costos de Transacción y Asimetrías de Información en la Asignación del Gasto: Apuntes para el Rediseño de la Planeación en Colombia", en *Hacia el Rediseño del Estado; Análisis Institucional, Reformas y Resultados Económicos*, Departamento Nacional de Planeación, 40 años, TM Editores, pp. 305 - 319.

del Estado²⁰. Algunos años después misiones internacionales fueron contratadas por Colombia con el objetivo de desarrollar un sistema consolidado y eficiente de planeación. Estas misiones delinearon las características básicas de la planificación en Colombia hasta 1968. Las reformas constitucionales de 1968 y 1979 - ésta última posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia - introdujeron aportes y cambios al arreglo institucional en materia de planeación. La expedición del PND mediante ley y la consagración de la superioridad jerárquica de dicha ley fueron algunas de las principales modificaciones introducidas en estas dos reformas. Los proyectos de reforma al interior de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC) resaltaban la importancia de la participación de los distintos actores y de la sociedad en relación con la asignación de los recursos públicos. El esquema adoptado en la C.P. de 1991 avanza por lo tanto hacia una planificación participativa que pretende incluir tanto a las tres ramas del poder público como a la comunidad política colombiana en la elaboración de los PND.

1. La Institucionalización de la planeación en Colombia

Los primeros avances en materia de planeación en Colombia fueron lentos y esporádicos y al no contar con la debida continuidad carecían de un real impacto en la dirección de la economía política del país. Entre ellos es importante mencionar la Misión Kemmerer, a cargo del Señor Walter Kemmerer y la creación del primer Concejo Nacional de Economía en 1931. Contratada en 1922 por el Gobierno Nacional, la Misión Kemmerer pretendía realizar una serie de estudios fiscales y económicos del país, *“entre ellos, cómo invertir los 25 millones de dólares de la indemnización por la pérdida de Panamá y la serie de empréstitos gestionados que vendrían de los Estados Unidos en el futuro inmediato”*²¹. De otra parte, el Concejo Nacional de Economía de 1931 fue creado con el fin de orientar la economía en general y algunos asuntos específicos relativos al Comercio Exterior como reacción a las crisis económicas de los treinta²². Los primeros documentos oficiales de planificación no serían expedidos sino hasta 1943, año en el que se elaboró un Plan Cuadrienal²³. Para el año siguiente se había elaborado ya un Plan Quinquenal²⁴. Estos esfuerzos surgieron en el contexto de la consagración constitucional de la intervención en la economía en la reforma de 1936.

*“El partido considera que la época en que el liberalismo podía identificarse con la doctrina económica del laissez faire ha caducado; que el mundo ha entrado en la etapa de la economía planificada y que la intervención del Estado debe ejercerse para conseguir la creación de un sistema económico nacional armónico en sus relaciones internas y con respecto a las realidades del comercio internacional”*²⁵

²⁰ Art. 76, C.P. 1886.

²¹ Ob. Cit., MORCILLO Pedro Pablo, p.235.

²² *Ibíd.*, pp. 249, 256.

²³ Ob. Cit., SÁNCHEZ Ricardo, p. 70.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ En: *Ibíd.*, p. 69.

La reforma constitucional del año siguiente a la expedición del Plan Quinquenal estableció, por primera vez a nivel constitucional, el deber de adoptar planes y programas conforme a los cuales debía sujetarse el fomento de la economía. Dicha obligación fue puesta en manos del Congreso: *“Fijará los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía y los planes y programas de todas las obras públicas”*²⁶ Sin embargo ni el Congreso ni los diversos Concejos creados hasta entonces habían logrado consolidar un proceso real de planeación.

*“Los Concejos de Economía siempre estuvieron condenados por este fatum: eran órganos de asesoría, pero nunca lograron equipararse para el cumplimiento de sus fines. Desde el punto de vista de esta experiencia, carecen de interés las facultades legales o los periódicos cambios de denominación: Consejo Nacional de Economía, Junta de Defensa Económica Nacional, Comisión de Expertos Financieros, Comité de Desarrollo Económico, etc. Ni las denominaciones ni la constelación de facultades, pudieron dar vigencia práctica a estos órganos que tuvieron a su cargo nada menos que guiar la política económica del Estado. Nadie puede dar lo que no tiene y esas instituciones podían oír opiniones pero no darlas. Lo que había en el fondo de todo eso era nada más que unir un régimen irregular aleatorio, un tanto bohemio, de exponer opiniones personales sobre problemas conocidos espectralmente y con objeto político de que el gobierno apoyase sobre algo su política económica y descargue su responsabilidad sobre alguien. No se trataba seriamente, de compartir la responsabilidad de la dirección, sino de compartir la irresponsabilidad en la administración económica”*²⁷

En razón a las deficiencias en el ejercicio de planeación el Gobierno Nacional contrató una misión internacional con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con el objetivo de diagnosticar las dificultades específicas y presentar recomendaciones puntuales para acelerar el desarrollo económico del país. Producto de la misión, dirigida por Lauchlin Currie, se presentó en 1950 el documento *“Bases de un Programa de Fomento para Colombia”*²⁸. Las propuestas económicas estaban orientadas a acelerar el crecimiento urbano, reducir la población agrícola para alterar los bajos precios de sus productos, expedir una reforma agraria estructural y acelerar la industrialización²⁹. La misión estuvo presidida por el Comité de Desarrollo Económico (1950 - 1951) creado durante el Gobierno de Laureano Gómez, cuya función era presentar la evaluación de los resultados de la misión para sujetarlos a revisión y nuevas correcciones. Además de las propuestas económicas, la misión recomendó la creación de un Consejo de Expertos adjunto a Presidencia, ente que estaría encargado de centralizar las decisiones en materia económica y aconsejar al Presidente en los asuntos que fueren pertinentes³⁰. En consecuencia se crearon el Consejo Nacional de Planeación (1952 - 1953), la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal (1954) y el Comité Nacional de Planeación (1955). Sin embargo los esfuerzos institucionales en materia

²⁶ Artículo 76, Constitución Nacional 1886.

²⁷ GARCÍA Antonio, *“La Planificación en Colombia”*, citado en: SÁNCHEZ Ricardo, Ob. Cit., pp. 74, 75. Véase también CANO MOTTA Augusto, *“El Proceso de Planeación en Colombia”*, en *Lecturas sobre el Desarrollo Económico*, FEDESARROLLO, Bogotá, p. 3.

²⁸ LAUCHLIN Currie, *“Ensayos sobre Planeación; Introducción a una Teoría de Desarrollo conocida como “Operación Colombia”*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1965.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 45 - 51.

³⁰ *Ibíd.*, p. 33.

de planeación decayeron nuevamente durante el gobierno de General Rojas Pinilla³¹. Se decidió que el Consejo o Comité diseñado por la misión no era adecuado pues a pesar de contar con “miembros sobresalientes”, éstos carecían de conocimientos técnicos que resultaban indispensables para la planificación estatal³².

Los distintos concejos y comités de planeación conformados hasta el momento habían sido el producto de recomendaciones extranjeras que aunque contaban con el apoyo del Gobierno, pocas veces encontraban soporte en los organismos nacionales para hacerlos efectivos. Finalmente bajo la administración de Lleras Camargo se expidió la reforma administrativa de 1958³³ que marcaría el comienzo de la organización formal y continua de los órganos de planeación. En reemplazo del comité diseñado por la misión del BIRF la ley creó dos órganos principales entre los que debía haber una adecuada coordinación para formular, discutir y decidir los planes de desarrollo: El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPE), al que se le asignaron labores de coordinación política entre los sectores económicos y la política económica global y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAPST), al que le correspondía brindar el apoyo técnico y económico que el Concejo requiriera. Para Currie, director de la misión del BIRF, este arreglo institucional era deficiente:

“Fue, y es, un instrumento administrativo condenado al fracaso, a pesar del apoyo total que le brindó el Presidente Lleras. Yo aseguro que es totalmente imposible para un hombre, mucho menos para un grupo, planear a todos los niveles de gobierno – Presidencial, Ministerial, Departamental y Regional -, y a la vez asistir a varias juntas y consejos y dar su aprobación a una multitud de medidas específicas”³⁴.

En efecto la coordinación entre los dos órganos de planeación CONPE y DAPST fue nula. Según Lleras Restrepo, ello pudo deberse a las modificaciones que el Congreso le introdujo al proyecto de ley que él personalmente había redactado.

“Cuando yo redacté, por encargo del Presidente Lleras, el proyecto de lo que fue después la Ley 19 de 1958, me preocupé mucho de un problema fundamental: el de que se coordinara debidamente el organismo de planeación y los ministerios. Por eso, aparte de otras medidas, preveía el proyecto que el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación estuviera integrado por los Ministros más vinculados a las materias económicas y sociales y por otros funcionarios a quienes tocan obligadamente iniciativa y acción en esas materias, como los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. El Departamento, por otra parte, debía ser el Secretario Técnico del Concejo y el director de los procedimientos de planeación. No se contemplaba, de ninguna manera, un consejo de planeación distinto de los ministros y funcionarios, que son los naturales creadores y ejecutores de la política económica, e independientemente del Jefe del Departamento. La organización fue oportunamente consultada con Raúl Prebisch y con otros economistas de vasta experiencia; pero en el Congreso la cambiaron para crear ese Concejo de 4 miembros,

³¹ 1953 – 1957.

³² *Ibíd.*

³³ Ley 19 de 1958.

³⁴ *Ibíd.*

dos de ellos nombrados por las Cámaras, que casi nunca ha funcionado completo, que debilitó la autoridad del Jefe del Departamento y dio además origen a una especie de distanciamiento con los Ministros, a pesar de todos los esfuerzos hechos por el Presidente Lleras Camargo³⁵ (Subrayas fuera del texto).

Además de la consagración constitucional del 45, inoperante por demás, era la primera vez que la participación del Congreso en los procesos decisorios en materia de planeación se hacía explícita. Sin embargo dicha participación no era prioritaria y tampoco parecía recomendable. Tanto el Gobierno como las misiones internacionales resaltaban la importancia de la medición y las estadísticas oportunas y de calidad como requisitos indispensables para el funcionamiento del sistema de planeación, pues proporcionaban los criterios técnicos con base en los cuales podría articularse adecuadamente la política económica con las políticas sectoriales.

Aunque desde 1945 la Constitución asignó al Congreso la función de fijar los planes y programas de todas las obras públicas, no se encuentran consideraciones en relación con las funciones del Congreso como actor en el proceso de planificación, además de su participación mediante representantes en el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Las disposiciones normativas distribuyeron las funciones de tal forma que las decisiones se encontraban en cabeza del Ejecutivo. Los representantes del Congreso en el Consejo de Planeación aseguraban la participación del Legislativo en el proceso, a la vez que se garantizaba la centralización de las decisiones en el Presidente de la República³⁶. Sin embargo, la exclusión del jefe del DAPST del Consejo de Planeación generó conflictos entre los dos órganos, hecho que impidió la coordinación que requería el ejercicio de planificación.

Como consecuencia de la crisis entre los órganos de planeación y con el objetivo de recibir asistencia, el Jefe del DAPST solicitó apoyo técnico a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo que en 1955 había expedido un documento con guías metodológicas para la planificación³⁷. Como producto de las recomendaciones propuestas por la CEPAL se expidió en 1960 el plan cuadrienal, que sería posteriormente adaptado para ser el plan decenal 1960 - 1970³⁸.

Tal como se estableció en La Carta de Punta del Este³⁹ Colombia entre otros países se comprometió a cumplir varios requisitos para acceder a una serie de créditos que Estados Unidos estaba dispuesta a otorgar con el fin de colaborar a los países en desarrollo. El primer requisito fue la consolidación de un sistema estable de planeación y la expedición de un plan proyectado a diez años, con el fin de poner

³⁵ PEREZ Cleofás, "Crónica y Coloquio", en CANO Motta Augusto, Ob. Cit., p. 3.

³⁶ MUÑOZ Conde Manuel, "Comportamiento del Gasto Público en Relación al Proceso de Planeación en Colombia para el período del Frente Nacional (1960 - 1967)", Tesis Magíster en Economía, Asesor Diego Otero, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979, pp. 20 - 30.

³⁷ Denominado "Introducción a la Técnica de Programación"

³⁸ Ob. Cit. SÁNCHEZ Ricardo, p. 83.

³⁹ Documento adoptado en la Conferencia de Punta del Este celebrada en el marco de la política "Alianza para el Progreso" de la Administración Kennedy de los Estados Unidos.

en conocimiento del país prestamista los programas de inversión que serían adelantados con dichos recursos. Ante esta exigencia, el plan cuatrienal expedido en 1960 fue adaptado y presentado en 1961 como el Plan Decenal 1960 - 1970⁴⁰. El plan fue presentado a la Organización de los Estados Americanos (OEA) ante un comité de expertos y previamente ante el comité conocido como el "Comité de los nueve", con el fin de que rindieran concepto sobre el mismo, tal como se había dispuesto en la Carta de Punta del Este.

Currie difería de la propuesta de planeación coordinada por la CEPAL principalmente porque en su criterio abusaba de la bondad de los indicadores económicos. Según los planteamientos de la CEPAL la planeación debía estar orientada a lograr mayores índices de crecimiento reflejados en mayores ingresos y el aumento del PIB. Para Currie sin embargo, la relación directa entre mayores ingresos, crecimiento del PIB y maximización del bienestar general de la población, de la cual partía la CEPAL, no era obvia:

*"El bienestar general es un concepto intangible que desafía la medición precisa, y a los economistas nunca les ha gustado tener que ver con el, aun siendo la materia objeto de su ciencia. Los textos de economía generalmente señalan los peligros que envuelven la identificación del bienestar con el aumento en el ingreso, y reconocen que en las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo, el descanso, las diversiones, la salud y la educación, son todos factores importantes del bienestar general o Standard de vida (más y más, sin embargo, éste último término se identifica con ingreso monetario o "real"). Aun las mismas personas se inclinan a conceder mucho más interés a los ingresos relativos que a estos otros factores"*⁴¹.

Según Currie el plan de la CEPAL preveía grandes ingresos para el país sobre la base de la inversión de los créditos concedidos bajo el supuesto de que cualquier renglón de inversión en las cuentas nacionales, "*por ejemplo prisiones o escuelas*" (subrayas fuera del texto), implicaría un aumento en el producto real por persona. En efecto esto no sucedió y para 1962, dos años después de implementar el plan decenal, "*el único contrapeso que el Ministerio de Hacienda podía ofrecer para mitigar un nuevo programa de austeridad era aumentar los préstamos al extranjero*"⁴².

De acuerdo con las recomendaciones y exigencias de mayor coordinación entre los órganos de planeación, el Gobierno Nacional expidió en 1963 los Decretos 3242 y 3243, reformatorios del CONPE y el DAPST respectivamente. La composición del CONPE se planteó de acuerdo con las propuestas iniciales del proyecto de ley de 1958: se eliminó la participación del Congreso y se incluyó la participación ministerial, del Jefe del DAPST, y de los Gerentes del Banco Central y FEDECAFÉ, al paso que al DAP (antiguo DAPST) se le ampliaron las funciones técnicas de

⁴⁰ Consúltense PERRY Guillermo Ob. Cit.; MOTTA Cano Augusto Ob. Cit.; MORCILLO Pedro Pablo Ob. Cit., CURRIE Lauchlin Ob. Cit.; SANCHEZ Ricardo Ob. Cit. entre otros.

⁴¹ CURRIE Lauchlin, Ob. Cit., p. 25.

⁴² *Ibid.*, p. 41. En 1961 Currie publicó extraoficialmente "Operación Colombia" en oposición al plan cuatrienal, como documento de navegación para la dirección de la economía del país, orientado a un modelo alternativo de desarrollo.

elaboración y formulación del plan de desarrollo⁴³. La eliminación de la participación del Congreso en el Consejo de Planeación asignó al Ejecutivo de manera exclusiva la elaboración y formulación del plan de desarrollo.

A pesar de que la reforma intentó asegurar una mayor coordinación entre los órganos de planeación, la dirección de los procedimientos de planificación a cargo del DAP no se efectuó y por consiguiente el Consejo carecía del apoyo institucional para ejercer sus funciones de coordinación política⁴⁴. El grupo de consulta económica que debía evaluar los planes de desarrollo elaborados por los órganos del DAP nunca se reglamentó y nunca se nombraron sus miembros⁴⁵.

“Poco después de expedido este Decreto (el 3243/63), el Jefe del DAP fue nombrado Ministerio de Hacienda y a la vez siguió encargado de la jefatura del DAP, esta situación duró por nueve meses, tiempo en el cual el DAP llegó a la crisis más grande de su historia. Durante este lapso permanecieron legalmente vacantes los cargos de Subjefe Coordinador, y los directores de tres divisiones de la rama técnica. El DAP quedó a la deriva y en manos de funcionarios con responsabilidades pero sin poder decisorio”⁴⁶.

Con el objetivo de asegurar la asignación de los créditos del país prestamista, cada entidad del Estado presentaba a los organismos internacionales proyectos de inversión aislados, omitiendo los procesos de planificación. Dentro de este contexto institucional, las prioridades de la asignación del gasto público en Colombia durante la década de los 60's fueron establecidas por los organismos internacionales⁴⁷.

La “Comisión de Alto Nivel” fue creada por el Gobierno Nacional con el fin de que rindiera informe sobre la vigencia del plan decenal y el estado de la planificación en Colombia. El informe destacó la insuficiencia de la información estadística con la que contaban los órganos de planeación, la precariedad de las cuentas nacionales, el retraso en el acceso a la información, la falta de coordinación entre los organismos competentes, el distanciamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de planeación - con la consecuente contradicción en la formulación de las políticas públicas - y la inexistencia de un vínculo entre la opinión pública y los Planes de Desarrollo⁴⁸.

2. Las Reformas Constitucionales de 1968 y 1979

Posesionado como tercer gobernante del Frente Nacional, Carlos Lleras Restrepo presentó ante el Congreso un proyecto de reforma constitucional que incluía

⁴³ MUÑOZ Conde Manuel, “Comportamiento del Gasto Público en Relación al Proceso de Planeación en Colombia para el Período del Frente Nacional (1960-1976), Tesis Magíster en Economía, Asesor Diego Otero, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979, p. 31.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 36.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Ob. Cit., CANO Motta Augusto.

⁴⁷ Cftse. *Ibíd.*, p. 40.

⁴⁸ *Ibíd.* P. 70.

importantes modificaciones en materia de planeación. De una parte se planteaba la necesidad de garantizar la coordinación institucional mediante la subordinación de los distintos órganos al DAP⁴⁹ y de otra parte, la necesidad de implementar una adecuada distribución de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

“La primera materia que, por lo tanto, será necesario estudiar, es la concerniente a la distribución de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo. El punto presenta especial importancia porque desde las reformas constitucionales de 1936 y 1945 que contemplaron la intervención estatal en la economía e introdujeron en la carta el concepto de Plan, ha avanzado considerablemente la técnica de la planeación y de los medios para ejecutar los Planes de Desarrollo. Quizá en ningún otro campo se presenta una desproporción más grande entre el proceso de las técnicas económicas y la imperfección de los instrumentos político – jurídicos. Naturalmente este tema está íntimamente relacionado con el de la iniciativa en materia de leyes de gastos y de reformas al proyecto de Presupuesto que se presente por el ejecutivo. En mi opinión debe buscarse que el gobierno pueda adoptar ciertas medidas económicas con la oportunidad necesaria; que el ejercicio de la iniciativa sobre recursos fiscales no tenga que ser independiente y anterior al Proyecto de Presupuesto anual; que el Congreso, por medio de un órgano adecuado, tal vez semejante al previsto en el proyecto de ley sobre planeación presentado a la legislatura de 1945, pueda hacer que sus iniciativas sean objeto de estudio durante el proceso preparatorio del los planes de Desarrollo; que éstos se reflejen fielmente en los presupuestos anuales y que el Congreso tenga mecanismos con los cuales pueda vigilar metódica y oportunamente la ejecución de tales planes y la eficacia del Gobierno. La desordenada iniciativa en materia de leyes de gastos y las prácticas que se han venido siguiendo en el estudio del Presupuesto contradicen toda noción de planeamiento ordenado y de rama política fiscal...”⁵⁰ (Subrayas fuera del texto)

La reforma introdujo varios cambios en la institucionalidad de planeación. Se consagró como principio constitucional⁵¹ y se estableció por primera vez la expedición del plan mediante ley⁵². Además de fijar los planes y programas – función que había sido adjudicada al Congreso en 1945 - , el Legislativo debía determinar los programas de inversión y los recursos requeridos para su ejecución⁵³. Adicionalmente debía participar en el seguimiento de la formulación y ejecución de los planes a través de la Comisión Permanente creada para el efecto⁵⁴. Sin embargo, el campo para el ejercicio de la actividad legislativa se redujo considerablemente pues además de que la iniciativa de la ley se radicó de manera

⁴⁹ Ob. Cit., SÁNCHEZ Ricardo, p. 95.

⁵⁰ Mensaje del presidente Lleras Restrepo invitando a la reforma constitucional, “Historia de la Reforma Constitucional de 1968”, Presidencia de la República, en: *Ibíd.*, pp. 97 – 99;

⁵¹ Finalmente incluida en el artículo 32 C.N 1886: “Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo el Estado. Este intercederá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral”. (Subrayas fuera del texto).

⁵² Artículo 80 C.N. 1886.

⁵³ Artículo 76, numeral 4, C.N. 1886: “Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autorice para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

⁵⁴ Artículo 80 C.N. 1886.

privativa en cabeza del Ejecutivo⁵⁵, se eliminó la iniciativa al Congreso respecto de cualquier otro proyecto de ley que implicara gasto público:

*“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a esta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno”*⁵⁶. (Subrayas fuera del texto).

El diseño institucional confirió una prerrogativa adicional al Ejecutivo otorgándole la facultad de poner en vigencia el plan mediante decreto con fuerza de ley en caso de que, vencidos los términos concedidos al Congreso, el plan no hubiese sido expedido⁵⁷.

Las modificaciones introducidas a los órganos de planeación a través del Decreto Ley 2996 del 68 - reglamentario de las nuevas disposiciones constitucionales - permitieron convertir al DNP (antiguo DAP) en una agencia altamente técnica y desarrollar una adecuada coordinación con el Consejo de Planeación⁵⁸. Sin embargo la Comisión Permanente del Congreso nunca se conformó⁵⁹. “Cuatro Estrategias”⁶⁰ y “Para Cerrar la Brecha”⁶¹ fueron elaborados según este esquema institucional, aunque no fueron expedidos mediante ley.

A pesar de los avances realizados en materia de la planificación y su institucionalización, las propuestas incluidas en los planes carecían de efectividad y no vinculaban la política económica del país:

*“La planeación se ha convertido en un concepto inocuo. Todo el mundo puede poseer impunemente opiniones sobre ella o no tener ninguna y a nadie le importa. Por lo tanto, la planeación como una parte integrante de una filosofía sobre el Estado, no existe... La planeación no ha llegado nunca a ser una forma de organizar las energías nacionales. Ni siquiera se le confía la tarea de estudiar y proponer unos objetivos de desarrollo”*⁶².

⁵⁵ Ibíd.

⁵⁶ Artículo 79, C.N. 1886. Sobre la discusión en relación con el gasto público véase: PALACIO RUDAS Alfonso, “Las Competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Gasto Público”, en Constitución Económica Colombiana, El Navegante Editores, Bogotá, 1997, p. 287.

⁵⁷ Artículo 80, C.N. 1886: “... La Comisión Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en la que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley...”

⁵⁸ CURRIE Lauchlin, en: SÁNCHEZ Ricardo, Ob. Cit. p. 109.

⁵⁹ MUÑOZ Conde Manuel, Ob. Cit., p. 44.

⁶⁰ Misael Pastrana Borrero, 1970 - 1974.

⁶¹ Alfonso López Michelsen, 1974 - 1978.

⁶² GÓMEZ Hurtado Álvaro, en SÁNCHEZ Ricardo, Ob. Cit., p. 132. El autor cita otros diagnósticos en el mismo sentido: LAUHLIN Currie, Artículo en *El Espectador*, Edición del 3 de septiembre de 1979; y Jaime Vidal

El entonces Presidente Julio César Turbay presentó nuevamente, en el marco de una reforma constitucional, modificaciones al sistema de planificación. La reforma fue posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia pero su análisis es importante, pues no solo introdujo reformas sustanciales al diseño institucional sino que, como se verá, gran parte de las propuestas fueron luego incluidas en la Constitución de 1991.

La planeación se orientaba cada vez más a la solución de problemas concretos y programas específicos de inversión; se alejaba de ejercicios abstractos con pretensiones de amplia cobertura e intervención para evolucionar hacia el establecimiento de prioridades de Gobierno conforme al contexto macroeconómico⁶³. Sin embargo, retomando las propuestas que consideraban relevante la inclusión de una parte general que definiera las políticas generales de la economía nacional, la reforma planteaba dos partes constitutivas de los planes: una parte general o global y una segunda parte programática con los proyectos específicos de inversión⁶⁴. Entendida como la carta de navegación de la acción estatal, la reforma le otorgaba a la ley del plan un estatus jerárquico superior frente a las demás leyes⁶⁵ y establecía la expedición de una ley orgánica que regulara los procesos y funciones de los actores relevantes en el ejercicio de planeación⁶⁶. La iniciativa del plan se mantenía en el Ejecutivo pero se proponía la reestructuración de la Comisión Permanente del Congreso con el fin de que fuera operante. Las prerrogativas del Ejecutivo para expedir el plan mediante decreto ley también se mantenían.

A pesar de que la participación del Congreso en el proceso de expedición de la ley del plan era uno de los objetivos principales de la reforma, el esquema institucional impuso una restricción adicional al Legislativo: cualquier modificación al proyecto de la ley del plan requería el visto bueno del Gobierno. Es importante rescatar la

Perdomo. Sin embargo en interpretación de la reforma Vidal Perdomo sostuvo: *“se define jurídica y económicamente la planeación; se sujeta a planes y programas coordinados la actividad de la nación, los departamentos y los municipios y se reduce considerablemente, a favor del ejecutivo, la iniciativa del gasto de los miembros de las corporaciones de elección popular, todo en orden a aprovechar de la mejor manera posible los escasos recursos del estado colombiano y a racionalizar su inversión”*. En VIDAL Perdomo Jaime, *“Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos”*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970, pp. 14 y 15. Véase también: HOYOS Ángel Gloria María y VARGAS Reyes Alejandro, *“Las Funciones Legislativas de la Rama Ejecutiva del Poder Público”*, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá, 1988, pp. 86, 87.

⁶³ Ob. Cit., WIESNER Eduardo, p. 31.

⁶⁴ Artículo 80, C.N. 1886. Esta y otras propuestas de la reforma fueron criticadas: *“Se busca hacer imperativo “un plan global” idea que han tenido varios gobiernos. Hacer un plan global que contemple todos los aspectos del desarrollo económico social no es cosa fácil, como no lo es vigilar su ejecución e irle introduciendo las necesarias modificaciones. En eso hemos pensado todos: Pero también pensamos que se podrán trazar planes parciales para ciertos sectores, mientras se organizaba la necesaria información se perfeccionaban los organismos, se reafinaba la técnica... Es evidente que se facilita la formación de la Comisión del Plan, no porque la nueva enmienda prevea composición sencilla como lo que se propuso originalmente en 1966, ya que conserva el mismo enredo clientelista del actual artículo, agravado en algunos aspectos, sino porque, sencillamente dispone de que los miembros de la mesa van a verse enfrentados a los mismos problemas con que han tropezado las cámaras bajo las normas que venía rigiendo”*. Lleras Restrepo Carlos, *“La Ley del Plan en la Reforma”*, Nueva Frontera, en SÁNCHEZ Ricardo, Ob.Cit., pp. 129, 130;

⁶⁵ Artículo 80, C.N. 1886.

⁶⁶ *Ibíd.*

noción participativa que se atribuyó por primera vez a los planes de desarrollo, que hasta el momento eran concebidos como documentos esencialmente técnicos.

“La reforma encierra pues, un profundo contenido social que afianza las instituciones republicanas del país y garantiza el funcionamiento de un instrumento democrático de intervención económica imprescindible para alcanzar un desarrollo integral y una verdadera justicia social. Hoy recobra el impulso el proceso de transformación socio – política que se iniciara en 1936, para institucionalizar un real Estado Social de Derecho, a la vanguardia de la actual tendencia del constitucionalismo de occidente. En las nuevas disposiciones constitucionales se garantiza definitivamente la planeación del desarrollo económico y social de la nación, treinta y cinco años de su consagración en el Acto Legislativo N° 1, de 1945. De ahora en adelante podrá funcionar la comisión del plan que durante once años no se pudo elegir debido a sus fallas estructurales. Además, se garantiza la presentación del plan pues por su parte el Ejecutivo, queda obligado a presentar el proyecto de ley del plan dentro de los cien primeros días de su mandato y el Congreso, a su vez, obligado a expedirla dentro de los cien días siguientes a su presentación. De este modo en el futuro toda la acción del Estado, quedará rigurosamente enmarcada dentro de un plan que, con jerarquía superior a las leyes ordinarias, deberá contener los propósitos nacionales que orienten la acción del legislativo y del ejecutivo en el complejo mundo de lo económico y social. El logro de un desarrollo integral será factible entonces porque en la denominada comisión se reflejaron los intereses de organismos de planeación, se concertaron las diversas fuerzas económicas y sociales, insustituiblemente instrumento que a la luz de claros principios de democracia de participación asegura la vigencia plena de la justicia social y el desarrollo económico del país. Vale la pena destacar el profundo significado que para nuestra democracia representa el hecho de que la definición de los propósitos nacionales y de las prioridades de la acción económica del Estado, se comparta con el organismo depositario de la voluntad popular. La planeación, hasta ayer privilegio del Ejecutivo, será ahora precioso instrumento de acción conjunta entre el Gobierno y el Congreso nacional⁶⁷.

Implementada la reforma se expidió la ley orgánica de planeación, Ley 38 de 1981 *“Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional”⁶⁸*. No obstante la inconstitucionalidad de la reforma del 79, la ley 38 del 81 operó en el DNP como sustento jurídico para la elaboración y formulación de los planes hasta después de promulgada la Constitución del 1991⁶⁹, a pesar de que ninguno de los planes de desarrollo fue expedido mediante ley⁷⁰.

⁶⁷ Discurso del Presidente Julio Cesar Turbay Ayala, en: SÁNCHEZ Ricardo, Ob.Cit., pp. 116, 117.

⁶⁸ Por ley orgánica se entiende aquella ley que regula los aspectos estructurales y funcionales de un asunto que por su naturaleza requiere un sistema de organización y operación. Gozan de jerarquía superior respecto de las leyes ordinarias. Éstas últimas deben sujetarse a lo dispuesto por la ley orgánica en la materia y en ningún caso pueden derogar sus disposiciones. Cftse. SIERRA Porto Humberto A, “Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

⁶⁹ Al consultar en la biblioteca del DNP se preguntó al bibliotecólogo por la ley que regía para la elaboración de los planes antes de la expedición de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación), a lo que contestó: “Aquí seguía operando la ley 38 de 1981, hasta que finalmente en el 94 dictaron la nueva ley orgánica de planeación”.

⁷⁰ “Plan de Integración Nacional”, 1978 - 1982, Julio Cesar Turbay; “Plan de Crecimiento con Equidad”, 1982 - 1986, Belisario Betancourt; “Plan de Economía Social”, 1986 - 1990, Virgilio Barco.

3. El esquema de la Constitución de 1991; la institucionalidad vigente.

La Constituyente del 91 retomó nuevamente la planificación de los recursos públicos. La concepción de los planes de desarrollo como instrumentos políticos y la participación del Congreso en el proceso de planeación eran elementos importantes en los debates de la ANC. Consecuentemente uno de los aspectos recurrentes consistía en asegurar la efectiva participación de los distintos actores sociales, gremios y órganos del Estado en su formulación y expedición:

“observamos cada cuatro años los cambios de políticas económicas y sociales incluidas en un incompleto Plan de Gobierno, en parte contrario al de los anteriores, para lo cual el Ejecutivo viene disponiendo de total autonomía, al margen del Congreso y de los sectores de la vida social y económica nacional”⁷¹...

“La capacidad profesional que se recomienda en este nivel de la Planeación Nacional no debe mirarse con preocupación por parte de los políticos pues con ello se busca simplemente la oportunidad de utilizar los instrumentos de análisis avanzados que permiten hacer frente con mejores probabilidades de éxito a la compleja tarea de avizorar el futuro y programar en consecuencia las tareas del gobierno, pero tales instrumentos y capacidades profesionales no sustituyen la responsabilidad política y la capacidad decisoria de cuerpos colegiados que representan a toda la nación, en el caso presente el propio Congreso de la república”⁷²

El esquema finalmente adoptado mantuvo las dos partes constitutivas de los planes - general y programática⁷³ -, el status jerárquico de la ley⁷⁴, la expedición de la ley orgánica en materia de planeación⁷⁵, la potestad del Ejecutivo para expedir el plan mediante decreto con fuerza de ley⁷⁶ y las restricciones al Legislador para modificar el proyecto presentado a su consideración por el Ejecutivo⁷⁷.

⁷¹ CALA Álvaro Heidrich, Exposición de Motivos, Segunda Parte, Comentarios Especiales al Proyecto No. 71, Subcomisión 2ª, Comisión V., Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 12, Legajo 688, p 24.

⁷² OSPINA H. Mariano, “Un Sistema de Planeación para Colombia”, Ponencia Para Primer Debate, Mayo 15 - 23 de 1991, Planeación: ponencias y propuestas. Comisión Quinta, por Germán Rojas, Iván Marulanda, Jesús Pérez, Mariano Ospina H, Álvaro C. H.; Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 8, Caja 22, Legajo 321, No. de Registro 01763 y otros pp. 1 - 71.

⁷³ Artículo 339 C.P., 1991. La propuesta de la Subcomisión 2ª de la Comisión Quinta ante la ANC proponía excluir del texto constitucional los detalles de la estructura del plan: “Por lo que respecta a la estructura o contenido del Plan Nacional consideramos superflua la recomendación que aparece en varios de los proyectos de reforma, basados casi todos en el modelo del Gobierno que dice textualmente: “El Plan nacional de desarrollo económico y social estará conformado por una parte general... y por una parte programática... En consecuencia, la propuesta que hacemos es de no entrar a nivel de Constitución en detalles sobre la estructura del Plan Nacional de Desarrollo sino dejar esos detalles a la Ley Orgánica de Planeación y limitar el texto constitucional a conceptos básicos como los siguientes...”: en OSPINA Hernández Mariano, “Un Sistema de Planeación Para Colombia”, Subcomisión 2ª, Comisión V., Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 12, Legajo 688, p 18.

⁷⁴ Artículo 341 C.P., 1991.

⁷⁵ Artículo 342 C.P., 1991.

⁷⁶ Artículo 341 C.P., 1991.

⁷⁷ Las restricciones no son absolutas; el Congreso conserva el poder para votar negativamente proyectos específicos de inversión siempre que mantenga el equilibrio financiero: “El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”. Parágrafo 4º, Artículo 341 C.P., 1991.

Se creó el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, cuya función es ser el foro de discusión de los planes⁷⁸. La participación ciudadana en la discusión del plan⁷⁹ y la creación de los sistemas de evaluación y resultados⁸⁰ son innovaciones de la C.P. de 1991.

Se incluyó a la rama judicial en el proceso de elaboración de los planes⁸¹ y las restricciones impuestas al Congreso en el 68 en relación con la actividad legislativa, fueron eliminadas⁸². Las proposiciones de la ANC que incluían miembros del Congreso en el Consejo Nacional de Planeación fueron desechadas⁸³; El Consejo se compone actualmente por representantes de las entidades territoriales y representantes de los sectores económicos designados por el Presidente⁸⁴. La Comisión Permanente prevista por las reformas constitucionales del 68 y el 79 para el estudio y discusión de los planes de desarrollo fue eliminada, sustituyéndola por el debate conjunto de las comisiones económicas permanentes en el Congreso⁸⁵.

El diseño introdujo dos modificaciones adicionales que determinan el ejercicio de planeación actualmente: Las disposiciones del PND son vinculantes y no requieren para su ejecución de ninguna otra disposición legal⁸⁶ y la parte general de los planes puede ser ejecutada por el Ejecutivo a pesar del desacuerdo del Legislativo:

“...Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia...”⁸⁷

La evolución de la función de planeación en Colombia muestra una institucionalidad en la que los procesos decisorios han estado concentrados en el Ejecutivo. Aunque hay un intento creciente y gradual por articular la elaboración de los planes de desarrollo entre las dos ramas del poder público y otorgarle mayor

⁷⁸ Artículo 340 C.P. 91.

⁷⁹ Artículo 342 C.P., 1991.

⁸⁰ Artículo 343 C.P., 1991.

⁸¹ Artículo 341 C.P. 91.

⁸² Artículo 154 C.P. 1991.

⁸³ *“Sea este el momento para señalar que aceptamos propuestas que involucran (en éste nivel como en los anteriores), la participación del Ejecutivo, del Legislativo y del sector privado en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Al Ejecutivo le corresponderá la formación del equipo técnico de apoyo (Departamento Nacional de Planeación) y participará con miembros de nivel ministerial en el Consejo Nacional de Planeación. El legislativo participará con miembros del Congreso en dicho Consejo”.* OSPINA Hernández Mariano, Ob. Cit., pp. 12, 13.

⁸⁴ El proyecto del PND se somete a discusión en el Consejo Nacional de Planeación una vez ha sido elaborado por el DNP. Además de los representantes designados por el Presidente, tienen asiento los representantes de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES), con el fin de articular la planificación territorial con la planeación nacional. El estudio de los dos niveles de planeación excede el objeto de esta tesis. Sin embargo, este tema y el rol del Consejo Nacional de Planeación en el proceso de planificación debe ser abordado a fondo. Véase: RESTREPO Juan Camilo, “El Título XII de la Constitución: Balance a los 15 años de su expedición”, Intervención en el foro convocado por la Comisión 1ª de la Cámara de Representantes, Agosto 25 de 2006, texto sin publicar, manuscrito facilitado por el autor.

⁸⁵ Artículo 341 C.P. 1991.

⁸⁶ *Ibíd.*: “El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”.

⁸⁷ *Ibíd.*

participación al Congreso en el proceso de planificación, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha estado determinada por niveles jerárquicos.

La iniciativa privativa del Ejecutivo y la potencial expedición del plan mediante decreto han estado acompañadas de otras instituciones que limitan considerablemente el rol del Legislativo como actor en el proceso de planeación. Ya sea a través de la restricción del campo de la actividad legislativa al Congreso, a través del requerimiento del visto bueno previo del Gobierno para la inclusión de modificaciones a la ley del plan o a través de la consagración de la superioridad jerárquica de la ley y su consecuente título ejecutivo, el Legislativo desempeña un rol secundario en el proceso de la programación de la asignación del gasto público en Colombia.

La institucionalidad vigente conserva la mayoría de los cambios introducidos en las reformas constitucionales del 68 y el 79 y en esa medida la jerarquía propuesta entre las dos ramas del poder público sigue vigente. A pesar de que las restricciones sobre la iniciativa legislativa fueron eliminadas, el texto definitivo de la C.P. del 91 añade el título ejecutivo de la ley del PND y le otorga la posibilidad al Gobierno de ejecutar las políticas generales, incluso a pesar del desacuerdo del Congreso con la formulación de dichas políticas.

El cuadro 1 presenta la evolución de las instituciones que determinaron la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de planeación. El cuadro permite ilustrar que cada una de las reformas introdujo cambios e innovaciones importantes pero también muestra que la mayoría de ellas se encuentran vigentes.

El siguiente capítulo muestra la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo en detalle con base en el caso del PND 1998 - 2002. Como se verá, las restricciones impuestas al Legislador generan una interacción entre las dos ramas en la que la deliberación del PND al interior del Congreso responde menos a una labor representativa y al estudio de las prioridades en el gasto público y más a las negociaciones que el Legislativo esta en capacidad de asegurar con el Gobierno.

CUADRO 1.

	Previo a la Reforma C. de 1968.	Reforma Constitucional de 1968.	Reforma Constitucional de 1979.	Constitución P. de 1991.
EJECUTIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de Consejos y Comités de Planeación. 2. Creación del DAPST y CONPE. 3. Formulación del Plan de Desarrollo a cargo del DAPST en coordinación con el CONPE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa legislativa de la ley del plan. 2. Iniciativa legislativa de leyes que impliquen gasto. 3. Potencial expedición del plan mediante decreto ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se mantiene. 2. Se devuelve la iniciativa legislativa al Congreso. 3. Se mantiene. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se mantiene. 2. Se mantiene. 3. Se mantiene. 4. Ejecución de la parte general independiente del Legislativo.
LEGISLATIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fija los planes y programas de la economía y obras públicas. (Inoperante). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se elimina la iniciativa que implica gasto público. 2. Comisión Permanente de discusión y vigilancia del Plan. (Inoperante). 3. Expedición del plan mediante ley. (Inoperante). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se elimina la restricción. 2. Se mantiene. Reestructuración. 3. Se añade la superioridad jerárquica de la ley plan. 4. Visto bueno del Gobierno para incluir modificaciones a la ley del plan. 5. Expedición de ley orgánica de planeación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se mantiene. 2. Se elimina. Discusión conjunta de comisiones económicas. 3. Se mantiene. Se añade título de ejecución de la ley. 4. Se mantiene. 5. Se mantiene.

La inconsistencia del texto constitucional

Cuál es el problema con las facultades legislativas

La ley del PND para el período gubernamental 1998 - 2002⁸⁸ fue expedida con vicios en el procedimiento, razón por la cual la Corte Constitucional declaró su inexequibilidad⁸⁹. Con el fin de evitar la inexistencia jurídica del plan, el Gobierno expidió el PND mediante Decreto con fuerza de ley⁹⁰. Sin embargo la Corte también declaró la inconstitucionalidad del Decreto. La primera parte de este capítulo describe el proceso de expedición de la ley 508/99 y del Decreto 955/00 y expone los argumentos de la Corte con base en los cuales declaró la inconstitucionalidad tanto de la ley como del decreto.

La segunda parte del capítulo precisa el significado de la separación de poderes y posteriormente estudia, a partir de los fallos anteriores, la aproximación de la Corte Constitucional al principio de separación de poderes en materia de planeación. Con base en la separación de funciones, la Corte fundamentó la inexequibilidad tanto de la ley como del decreto. Se sostiene que dicha argumentación refleja una inconsistencia del texto constitucional en la medida en que la jerarquía entre las dos ramas del poder público que propone el diseño institucional de planeación condiciona la ejecución de las funciones del Legislativo y por lo tanto no prevé la separación de poderes que el artículo 113 de la C.P. de 1991 si consagra.

1. La Ley 508/99, el Decreto 955/00 y las Sentencias de Constitucionalidad.

El 5 de febrero de 1998 fue presentado ante el Congreso el proyecto de ley del PND para el periodo 1998 - 2002, "Cambio Para Construir la Paz". Una vez puesto a su consideración, el Congreso tiene un plazo de 3 meses para discutir y aprobar el proyecto de ley⁹¹. De no ser aprobado, corresponde al Ejecutivo expedirlo mediante decreto con fuerza de ley⁹². Conforme al trámite legislativo de la ley del plan, el primer debate se surte ante las comisiones económicas de ambas cámaras conjuntamente⁹³. Si durante las sesiones plenarias se proponen modificaciones al proyecto, éste no debe volver a las comisiones permanentes siempre que las Cámaras adopten un mismo texto⁹⁴. En caso contrario, debe conformarse una comisión accidental de conciliación con el fin de unificar las diferencias⁹⁵.

⁸⁸ Ley 508 de 1999.

⁸⁹ Sentencia C-557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁰ Decreto Ley 955/00.

⁹¹ Parágrafo 3, Art. 341, C.P. 1991.

⁹² *Ibíd*, Art. 25 Ley 152, 1994.

⁹³ Parágrafo 2, Art. 341, C.P. 1991; Art. 20, Ley 152 de 1994.

⁹⁴ Artículo 22.

⁹⁵ *Ibíd*. Ley 5ª de 1992, Art. 161 C.P. 1991.

El día del vencimiento del término, 5 de mayo a las 12:00 p.m., el Congreso se encontraba discutiendo el proyecto de ley del plan en sesión plenaria. Debido a que los textos finales de ambas cámaras diferían fue necesario conformar una comisión accidental de conciliación con el fin de unificar los textos. Dadas las restricciones de tiempo establecidas por las normas constitucionales y legales para la aprobación de la ley del plan, la comisión accidental resolvió presentar una fórmula de conciliación alternativa a la tradicionalmente empleada, cuyo contenido no incluía el texto unificado de la ley del plan, sino tres disposiciones con base en las cuales sería posible identificar los artículos que conformarían el PND:

“Conformarán el articulado de la ley del Plan Nacional de Desarrollo:

- a) Los artículos iguales aprobados por ambas corporaciones durante el trámite legislativo;*
- b) Los artículos que contaran con el “debido aval del Gobierno Nacional”, respecto de aquellos en que los textos de las cámaras diferían entre sí; y*
- c) Las proposiciones radicadas oportunamente en la Secretaría del Senado y Cámara que contaran igualmente con el aval del Gobierno Nacional”⁹⁶.*

(Subrayas fuera del texto).

En otras palabras, la comisión de conciliación no llegó a un acuerdo respecto de las diferencias del proyecto de ley, pero propuso tres formas para identificar el articulado definitivo del PND. Según las declaraciones del Senador Mario Uribe Escobar, miembro de la comisión accidental, el acta de conciliación que se presentó para la repetición del segundo debate era distinta a la que él había firmado.

“Sostiene el ciudadano que, inicialmente, fue designado miembro de la comisión accidental de conciliación por parte del Senado, procediendo a aceptar la fórmula a la postre aprobada por las plenarias de ambas cámaras, aunque dejando una constancia relativa a la salvedad que hacía sobre unos determinados artículos. Indica que, del mismo modo, una constancia de aclaración fue plasmada en el texto aprobado por la comisión accidental por parte de otro de sus miembros, el senador Víctor Renán Barco.

No obstante lo anterior, agrega el senador Uribe, la Presidencia de su Corporación sometió a votación un acta de conciliación diferente a la aprobada por la comisión integrada por él. De hecho, las aclaraciones y salvedades mencionadas anteriormente no aparecieron en la nueva acta, siendo reemplazados su persona y el otro senador inconforme mencionado, por otros dos congresistas quienes estamparon su firma sobre la misma sin hacer ningún tipo de objeciones.

Con base en los hechos relatados, y aportando como prueba el original del acta que, por no haber sido aprobada, fue finalmente sustituida por otra, el ciudadano señala que el trámite previsto por el artículo 161 de la Constitución nunca se efectuó. Afirma que “la

⁹⁶ Artículos 1 a 3 de la Gaceta del congreso No. 111 del día 24 de mayo de 1999, en: Sentencia 557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

existencia de dos actas de conciliación...demuestra que (las) Comisiones de Conciliación jamás tuvieron una existencia real...(y que) ante la existencia de insuperables disensiones entre...(sus) miembros...se optó por integrar ficticiamente una segunda comisión de senadores sin la presencia de los discrepantes, desechándose así la primera de las actas”⁹⁷.

Mediante intervención ciudadana se sostuvo también que la repetición del segundo debate para discutir y aprobar la propuesta de la comisión de conciliación no había sido efectuada: *“nunca se abrió, nadie hizo uso de la palabra, y ni siquiera fue menester cerrar un debate que no se dio. Lo cual es explicable: ni los representantes ni los senadores conocían lo que se había aprobado en la otra Cámara; por consiguiente, no sabían qué se había aprobado igual, qué en forma diferente, y cuáles eran las proposiciones que apenas conocían quienes las presentaron. Así, ¿cómo debatir lo que no se conocía?”⁹⁸*

Sin embargo, en defensa de la constitucionalidad de la ley del PND los representantes del DNP argumentaron que dado que las posiciones del Gobierno en relación con el articulado propuesto eran conocidas, la fórmula se presentaba como una manera ágil y expedita para aprobar un texto conciliado⁹⁹. También se sostuvo que el vicio era meramente formal - en tanto que materialmente se ajustaba al ordenamiento constitucional pues preveía el visto bueno del Gobierno - y por lo tanto le era posible a la Corte ordenar subsanarlo¹⁰⁰.

La Corte declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley del PND¹⁰¹. Sostuvo que al Congreso no le estaba permitido aprobar textos indeterminados o implícitos aunque determinables pues ello implicaba omitir la obligación de superar las divergencias y decidir sobre un texto explícito y definitivo. De ello se infería que la fórmula de conciliación ideada por el Congreso delegaba la aprobación del texto final de la ley del PND al Ejecutivo y que ello constituía una *“dejação de facultades legislativas”¹⁰²* al Ejecutivo - quien sólo puede ejercerlas excepcionalmente y de manera taxativa - y consecuentemente constituía el incumplimiento del principio democrático *“que se garantiza con un adecuado debate, valoración y decisión en el seno del Congreso”¹⁰³*.

El Gobierno se enfrentaba a un vacío normativo pues la ley del plan había sido expedida y por lo tanto no se configuraba el supuesto de hecho según el cual, de no ser aprobada la ley del plan dentro de los términos establecidos, le

⁹⁷ Sentencia 557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Cítse. Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ La Corte realizó un análisis cualitativo y cuantitativo a partir del cual argumentó que los artículos aprobados según la fórmula de conciliación eran fundamentales para el sentido de la ley y que conforme al artículo 189 de la ley 5ª de 1991 debería considerarse negada la totalidad de la ley. El Salvamento de Voto del M. Eduardo Cifuentes disiente del método de interpretación que implicó la inconstitucionalidad de la totalidad del PND.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*

corresponde al Ejecutivo expedirlo mediante decreto con fuerza de ley¹⁰⁴. El Gobierno podía o bien acudir a un método analógico mediante el cual argumentar que la declaratoria de la inexecutable de la ley del PND equivalía o podía asemejarse a su no aprobación y expedirlo mediante decreto o bien gobernar sin ley de PND.

El concepto del Procurador General de la Nación rendido ante la Corte para la sentencia C-557/00 solicitó la declaratoria de la inconstitucionalidad de la ley pero sostuvo que la inexecutable de la ley no implicaba un vacío normativo en materia de planeación, dado que la irregular aprobación de la ley podía asimilarse a su no aprobación. Se configuraba por lo tanto el supuesto de hecho del artículo constitucional 341 (la no aprobación del PND por el Congreso dentro del término) y en consecuencia sostuvo que el Gobierno estaba facultado para expedir la ley del plan mediante decreto con fuerza de ley¹⁰⁵.

Conforme al concepto de la Procuraduría General de la Nación el Gobierno expidió el PND mediante decreto¹⁰⁶. Sin embargo el Decreto fue demandado ante la Corte por vicios en el procedimiento. Los demandantes alegaron que el Gobierno había ejercido potestades legislativas que no le habían sido conferidas y que por lo tanto había usurpado las funciones al Legislador.

La Corte sostuvo que en virtud de la función legislativa asignada al Congreso éste goza de una cláusula general de competencia que implica que únicamente en casos excepcionales, explícitos y taxativos le es permitido al Presidente de la República proferir actos con fuerza de ley. Reiteró que no obstante la colaboración armónica consagrada en el texto constitucional las funciones asignadas deben ejercerse de manera separada, razón por la cual declaró la inconstitucionalidad del decreto¹⁰⁷.

2. El Principio de Separación de Poderes a través de la separación de las funciones.

El principio o doctrina de la separación de poderes busca impedir los potenciales abusos del poder estatal que surgen como consecuencia de su concentración en un solo órgano, persona o grupo de personas¹⁰⁸. Su consagración como principio constitucional supone el reconocimiento de la libertad como un valor prioritario y la necesidad de establecer mecanismos que aseguren el orden y la estabilidad que se requieren para el ejercicio de la mayor libertad posible¹⁰⁹. En este orden de ideas la sujeción del ejercicio del poder a la

¹⁰⁴ Art. 341, C.P. 1991.

¹⁰⁵ Sentencia 557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁶ Decreto 955/00.

¹⁰⁷ Sentencia C-1403/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰⁸ VILE M. J. C., "Constitutionalism and the Separation of Powers", University of Kent at Canterbury, Clarendon Press, Oxford, 1967.

¹⁰⁹ VANDERBILT T. Arthur, "The Doctrine of the Separation of Powers and its Present - day Significance", University of Nebraska Press, Lincoln, 1963.

ley y el principio de la separación de poderes son dos de los elementos que subyacen al establecimiento de los Estados de Derecho¹¹⁰.

La separación de las funciones que el Estado debe ejecutar y su adjudicación en distintos órganos, autónomos e independientes entre sí, es una de las formas a través de las cuales se ha intentado separar el poder. Sin embargo la clasificación de las funciones estatales presenta grandes dificultades y su absoluta separación por lo general es insostenible porque implica la paralización de la acción estatal¹¹¹. Los diseños de las constituciones balanceadas y los pesos y contrapesos son alternativas a través de las cuales se ha pretendido articular las funciones principales que de manera autónoma deben ejecutar los órganos, con mecanismos de intervención mutua que permitan un control efectivo y una mayor coordinación de la acción estatal¹¹².

La estructura de los estados y el régimen de gobierno - presidencial o parlamentario por ejemplo - están determinados por lo tanto, por el modo en el que se equilibra el ejercicio del poder¹¹³. Se ha sostenido sin embargo, que la separación de poderes no es un elemento necesario en todos los esquemas o diseños constitucionales¹¹⁴. Se argumenta que todos incluyen sistemas de pesos y contrapesos que buscan equilibrar y limitar el poder pero que la separación de poderes es una característica propia solo de los esquemas presidenciales. En estos esquemas la separación de poderes se adopta con el objetivo de equilibrar las potestades y prerrogativas otorgadas al Presidente, mientras que en los esquemas parlamentarios por lo general es inoperante pues el poder no solo no se divide, sino que se comparte¹¹⁵.

Se ha sostenido también que la doctrina de la separación de poderes carece de vigencia en la medida en que las obligaciones que debe cumplir el Estado¹¹⁶, los derechos que debe garantizar¹¹⁷, la especialización y tecnificación del conocimiento que se le exige¹¹⁸ y la eficiencia con la que debe ejecutar las funciones¹¹⁹ desbordan la noción de un Estado cuyas funciones son pocas, se encuentran claramente delimitadas y pueden ser fácilmente distinguibles. Específicamente la tridivisión de funciones que tradicionalmente se atribuye a

¹¹⁰ LANE Scheppele Kim, "The Agendas of Comparative Constitutionalism".

¹¹¹ Ob. Cit., VANDERBILT T. Arthur.

¹¹² Ob. Cit., VILE M. J. C.

¹¹³ Ob. Cit., VILE M. J. C.

¹¹⁴ SARTORI Giovanni, "Ingeniería Constitucional Comparada; Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México, Traducción de Roberto Reyes Mazzoni, p. 102.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. Esta caracterización no es absoluta. Incluso desde esta perspectiva que aborda la doctrina en sentido estricto se sostiene que algunos esquemas parlamentarios han adoptado la separación de poderes como mecanismo para equilibrar el poder. Véase: LIPHART Arend, "Modelos de Democracia; Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países.", Ariel, Barcelona.

¹¹⁶ Ob. Cit. GARCÍA Pelayo Manuel.

¹¹⁷ *Ibíd.* Véase: TORRES H. Paula, "Derechos Constitucionales y Modelos de Estado: Reflexiones sobre el alcance de la acción de tutela en Colombia", Tesis Pregrado en Derecho, Directora Helena Alviar García, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.

¹¹⁸ Ob. Cit., VILE M. J. C.

¹¹⁹ Ob. Cit., VANDERBILT T. Arthur.

la doctrina de la separación de poderes presenta dificultades que la hacen insostenible¹²⁰.

Como consecuencia de estas transformaciones se produjo un crecimiento del aparato estatal¹²¹ en el que la función de control adquirió especial relevancia pero cuyo resultado ha sido a la vez el reconocimiento de importantes prerrogativas y concesiones al estado administrativo, que tienden a ubicar a la rama ejecutiva del poder público en una posición prevalente frente a las demás¹²².

No por ello pierde vigencia la doctrina o el principio de separación de poderes. Los Estados de Derecho suponen la necesidad de impedir la centralización del poder en cualquiera de sus formas, en contextos democráticos, en estados grandes o pequeños, intervencionistas o no, con el fin de evitar los posibles abusos por parte de quien lo ejerce¹²³.

Los esquemas presidenciales tienen tres rasgos definitorios que permiten diferenciarlos de los esquemas parlamentarios¹²⁴. El primero de ellos es la elección popular directa o al menos proporcional del presidente o primer ministro; el segundo elemento consiste en la independencia y superioridad jerárquica del presidente sobre el gabinete, por oposición a los esquemas parlamentarios en donde el gabinete normalmente opera de manera colectiva y finalmente la elección del presidente por períodos determinados o que por lo menos no pueden ser modificados mediante el voto de censura o desconfianza emitido por el parlamento.

Estas características moldean la relación entre el ejecutivo y el legislativo de manera tal que el poder del presidente es independiente y distinguible del poder que ejerce el congreso y podría decirse, están concebidos para oponerse uno al otro. Por el contrario, el esquema parlamentario prevé una relación de interdependencia bastante fuerte entre el ejecutivo y el legislativo y en ese sentido se sostiene que comparten el poder¹²⁵.

Colombia estableció un esquema de gobierno presidencial en el que la separación de poderes se introduce a través de la separación de funciones¹²⁶. Aunque el Presidente de la República interviene en la actividad legislativa principalmente a través de las iniciativas concedidas a él de manera exclusiva y el poder de veto sobre la legislación emitida por el Congreso, no tiene la

¹²⁰ Ob. Cit., VILE M. J. C.

¹²¹ Ob. Cit. GARCÍA Pelayo Manuel.

¹²² Ob. Cit., VILE M. J. C.

¹²³ Véase: ZAKARIA Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy".

¹²⁴ Ob. Cit. SARTORI, pp. 97 - 99; Ob. Cit., LIPHART Arend.

¹²⁵ *Ibíd.*, pp. 117 - 119.

¹²⁶ Véase: IBÁÑEZ Najar Jorge Enrique, "Las Funciones Públicas y la Estructura del Estado para cumplirlas", Justicia y Desarrollo Sostenible, Bogotá, 2006, pp. 57 - 93.

competencia para ejercer la función legislativa¹²⁷. La colaboración armónica consagrada en el texto constitucional busca asegurar la adecuada coordinación entre los órganos pero no implica la injerencia o superposición de ningún órgano en el ejercicio de las funciones que corresponden a otro¹²⁸.

3. La inconsistencia del texto constitucional.

El principio de la separación de poderes constituyó el fundamento con base en el cual la Corte Constitucional declaró la inexecutable tanto de la ley como del decreto del PND para el período 1998 - 2002. En la primera sentencia la Corte sostuvo que la aprobación de textos implícitos e indeterminados aunque determinables, constituía un incumplimiento de las obligaciones que en virtud de la función legislativa le corresponde ejecutar al Congreso. Por lo tanto concluyó que la fórmula de conciliación implicaba una dejación de facultades legislativas al Ejecutivo, quien sólo puede ejercerlas de manera excepcional y conforme a una interpretación taxativa del texto que las otorga. Dado que la preparación y presentación del PND le corresponden al Ejecutivo y por lo tanto goza de iniciativa privilegiada, la Corte reiteró la importancia del rol del Legislativo en materia de planeación y el cumplimiento de las obligaciones y facultades que en virtud de la función legislativa se desprenden, con el fin de asegurar tanto el control político como financiero sobre el Gobierno.

“Es decir, teniendo en cuenta que la preparación y presentación del proyecto de ley del Plan de Desarrollo corresponde exclusivamente al Ejecutivo, adquiere especial trascendencia la seriedad con la cual el Congreso ejerza su facultad de debatir, modificar y aprobar o negar la propuesta gubernamental, pues de esta manera se ejerce, como se dijo, una función de control al mismo tiempo político y financiero sobre la gestión del Gobierno, que resulta fundamental para garantizar el equilibrio de poderes en un sistema democrático”¹²⁹. (Subrayas fuera del texto)

En la segunda sentencia la Corte sostuvo que conforme al artículo 113 constitucional le corresponde al Congreso ejercer la función legislativa y por lo tanto goza de una cláusula general de competencia según la cual sólo excepcionalmente se concede autoridad al Presidente para expedir legislación, cuyo título en todo caso es precario, limitado y definido. Por lo tanto la interpretación de estos casos debe ser estricta y en esa medida no es posible emplear el razonamiento analógico o la aplicación extensiva para ampliar el espectro del poder presidencial en el campo de la legislación, pues ello constituye una invasión de las competencias del Congreso. La Corte concluyó

¹²⁷ Art. 113 C.P. de 1991: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

¹²⁸ CEPEDA Manuel José, “La Reforma del Congreso y el Reequilibrio entre las ramas del poder”, en “Introducción a la Constitución de 1991; Hacia un nuevo constitucionalismo.”, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución.

¹²⁹ Sentencia C-557/00, M.P., Vladimiro Naranjo Mesa.

que equiparar la aprobación de la ley del PND con vicios en el procedimiento a su no aprobación era una interpretación extensiva, que ampliaba las prerrogativas otorgadas al Gobierno en el texto constitucional y por lo tanto constituía una invasión de las competencias del Legislador.

*En efecto, como lo ha manifestado esta Corte en reiteradísima jurisprudencia, la función legislativa en Colombia corresponde por antonomasia al Congreso de la República, cuerpo representativo de elección popular que goza, según nuestro Derecho, de la denominada **cláusula general de competencia**, en cuya virtud solamente en los casos excepcionales que la Constitución señala y bajo las condiciones que ella exige tiene el Presidente de la República la competencia para proferir actos con fuerza de ley... Y el artículo 113 de la Carta Política, que confiere funciones diferentes a las distintas ramas y órganos del poder público, señala perentoriamente que, sin perjuicio de su colaboración armónica, están separadas... Son dos fenómenos enteramente distintos que, a juicio de esta Corporación, no pueden confundirse, menos todavía para propiciar que el Gobierno asuma unas atribuciones legislativas que la Carta Política no le otorga.*

El análisis argumentativo de ambos fallos refleja una inconsistencia del texto constitucional pues supone desconocer el esquema institucional en materia de planeación. En la medida en que la jerarquía que propone el diseño de planeación condiciona la ejecución de las funciones legislativas, dicho diseño no adopta la separación de funciones que el artículo 113 de la Constitución consagra en desarrollo de la separación de poderes y a partir del cual la Corte Constitucional fundamentó la inexequibilidad del PND en ambos casos.

El caso del PND 1998 - 2002 es útil para mostrar que aún en el evento en que la ley del plan es expedida sin vicios en el procedimiento, el arreglo institucional de planeación establece unas reglas de juego que impiden que las obligaciones derivadas de la función legislativa sean ejercidas de manera separada de aquellas que corresponden al Ejecutivo y permite evidenciar por lo tanto, la inconsistencia del texto constitucional que surge a partir de dos diseños institucionales, uno genérico y otro específico en materia de planeación.

Hay tres escenarios posibles en el proceso de expedición de la ley del PND. El primero es aquel en el que el Congreso estudia y aprueba la ley durante el término establecido sin vicios de procedimiento insubsanables¹³⁰. El segundo escenario es aquel en el que el Congreso no aprueba la ley del plan dentro de los términos y por lo tanto es expedido mediante decreto con fuerza de ley por el Gobierno. El tercer escenario es el que ocurrió durante la expedición de "Cambio para construir la paz"; aquel en el que el Congreso aprueba la ley del plan dentro de los términos establecidos pero con vicios de procedimiento insubsanables.

¹³⁰ Algunos vicios de procedimiento son subsanables y por lo tanto no tienen implicaciones sobre la constitucionalidad de la ley en último término.

En el primer escenario las facultades legislativas para expedir la ley del plan quedan en cabeza del Congreso luego no presenta en principio ningún problema. En el segundo escenario, la expedición de la ley del plan mediante decreto tampoco presenta dificultades pues dicha facultad ha sido explícitamente concedida al Ejecutivo mediante disposiciones constitucionales. El tercer escenario sin embargo, genera un vacío normativo que carece de solución o que puede solucionarse siempre que se permita al Ejecutivo “usurpar” las funciones legislativas al Congreso para expedirlo mediante decreto con fuerza de ley. ¿Por qué esta solución parece problemática y cuál es la diferencia entre extender el supuesto de hecho de la norma mediante analogía en el evento del tercer escenario (aquel en el que el Congreso expide la ley del PND con vicios de procedimiento insubsanables) y el segundo escenario, (aquel en el que el PND es expedido mediante decreto en caso de no ser aprobado por el Congreso dentro de los términos establecidos)?

El Salvamento de Voto de la M. Pardo Schlesinger¹³¹ advirtió una contradicción entre el fallo de la Corte que declaró la inconstitucionalidad de la ley 508/99 y el fallo que posteriormente declaró la inconstitucionalidad del Decreto 955/00. Según Pardo, la Corte fundamentó la inconstitucionalidad del Decreto sobre la base de la premisa contraria a partir de la cual sustentó su decisión respecto de la ley 508/99. Mientras que en la primera sentencia la Corte argumentó que legislar implicaba debatir, valorar y decidir y que por lo tanto el Congreso había omitido su función y había dejado sus facultades legislativas en manos del Ejecutivo, en la segunda sentencia la Corte argumentó que la ley efectivamente había sido aprobada por el legislador y por lo tanto constituía ley de la república. Cosa distinta es que la ley estuviera viciada por errores en el trámite legislativo, pero no equiparó tales vicios a la omisión de legislar como si lo hizo en la primera sentencia.

La contradicción en la argumentación parecería cuestionar las razones por las cuales la Corte decidió mantener un vacío normativo en materia de planeación cuya consecuencia es la inexistencia jurídica del PND durante todo el gobierno presidencial. Tanto el salvamento de voto de Pardo como el de Cifuentes¹³² resaltaron la importancia de la ley del PND y las vías argumentativas a partir de las cuales era posible sustentar la constitucionalidad tanto de la ley como del decreto. El salvamento de Cifuentes presentó un análisis cualitativo y cuantitativo con base en el cual era posible declarar la inconstitucionalidad parcial, respecto de aquellos apartes aprobados según la fórmula de conciliación, y no la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley 508/99. El salvamento de Pardo sostuvo que la ANC del 91 había otorgado las facultades al Ejecutivo con el objetivo de asegurar que el PND fuera debidamente expedido y que por lo tanto le era posible a la Corte acudir a un método interpretativo extensivo, analógico, para ampliar la aplicación de una

¹³¹ Sentencia C - 1433/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹³² Salvamento de Voto del M. Eduardo Cifuentes Muñoz a la Sentencia C-557/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

disposición normativa con el fin de abarcar los supuestos de hecho para los cuales fue creada.

“Por ello, es decir porque la axiología constitucional no concibe un manejo económico público no planificado, es que existe dentro del texto de la Constitución la norma que faculta al gobierno para llenar el vacío producido por la inactividad del Congreso en la aprobación del plan nacional de desarrollo de vigencia cuatrienal. Es decir, el constituyente, al consagrar dicha facultad, quiso conjurar la posibilidad de que la función gubernamental en el terreno económico, no fuera planificada¹³³”

A pesar de estas consideraciones la Corte reiteró, en ambos fallos, la importancia de la separación de funciones. En el primer caso la Corte argumentó que la función legislativa impone obligaciones al Congreso que no pueden entenderse realizadas con el mero cumplimiento de las formalidades impuestas y en el segundo caso reiteró la interpretación restrictiva que debe aplicarse cuando del otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo se trata.

Desde esta perspectiva parece claro que la solución que el Gobierno adoptó para suplir el vacío normativo que genera el tercer escenario es problemática y que la diferencia entre adoptar esta solución y el segundo escenario - que se recuerda, es aquel en el que el PND es expedido mediante decreto con fuerza de ley como consecuencia de la falta de aprobación por parte del Congreso dentro del término establecido - radica en la excepcionalidad de dichas facultades, que permite mantener la separación de las funciones y por lo tanto la separación o equilibrio de los poderes consagrado en la Constitución. La explicación no es satisfactoria, sin embargo, porque la separación de poderes que se pretende defender no es efectiva en el primer escenario que es el más simple de todos.

El primer escenario es aquel en el que el Congreso aprueba el PND dentro de los términos establecidos sin vicios de procedimiento insubsanables y por lo tanto es expedido mediante ley. Si se compara este escenario con la fórmula de conciliación adoptada por el Congreso en el caso del PND 1998 - 2002 surge una diferencia importante: es distinto someter al visto bueno del Gobierno un acuerdo del Congreso, a dejar en manos del Gobierno la decisión sobre un desacuerdo del Congreso. Esta pequeña diferencia permite comprender que la Corte acertadamente declaró la inconstitucionalidad de la ley 508/99 sobre la base de la separación de funciones.

Pero esta comparación también permite evidenciar que las reglas de juego bajo las cuales se desarrolla la negociación entre el Congreso y el Gobierno durante el proceso de la expedición del PND disuelven la separación de funciones. Queda claro que no puede afirmarse que el hecho de que se presente el acuerdo del Congreso al Gobierno para obtener el visto bueno sea lo mismo que

¹³³ Sentencia C - 1433/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

someter el desacuerdo del Congreso a la decisión del Gobierno. Sin embargo, el arreglo institucional vigente disuelve esta diferencia durante el proceso de discusión del plan y con ella la separación de poderes que la Corte esperaba defender:

Dado que el hecho de que el desacuerdo del Congreso con las políticas planteadas en la parte general del PND no tiene ningún tipo de consecuencia para su implementación por parte del Ejecutivo, dado que las modificaciones incluidas por el Congreso deben consultar el equilibrio financiero propuesto por el Ejecutivo y la inclusión de nuevos proyectos al PNI requiere también del visto bueno del Ejecutivo, no es posible para el Congreso ejercer la función legislativa con independencia de la injerencia del Ejecutivo.

Adicionalmente, el hecho de que el arreglo institucional asigne poco poder decisorio al Congreso¹³⁴ y en todo caso, en el evento en que el Congreso niegue la propuesta del Gobierno éste quede facultado para expedirlo mediante decreto con fuerza de ley, disminuye las posibilidades de que el Congreso ejerza la función de control tanto político como financiero pues carece de independencia frente a quien debe ejercerlo.

Bajo estas condiciones las funciones en relación con el PND no solo no están separadas sino que se ejercen conforme a la jerarquía que el diseño de planeación establece entre las dos ramas del poder público. Con base en la separación de funciones la Corte prohibió al Congreso proponer fórmulas de conciliación que dejaran en manos del Ejecutivo las decisiones respecto del texto final del PND. Sin embargo, la fórmula de conciliación, más que un formalismo que desconoció las obligaciones legislativas que el Congreso debe ejercer, es el reflejo de las condiciones bajo las cuales el Congreso efectivamente ejerce sus funciones en materia de planeación.

A pesar de que la estructura del estado colombiano se desarrolla con fundamento en la separación de las funciones, consagrada en la Constitución en desarrollo del principio de la separación de poderes, el diseño institucional de planeación establecido en el mismo texto adoptó un esquema que no prevé la separación de las funciones y por lo tanto anula la separación de poderes entre las ramas Ejecutiva y Legislativa del poder público. Consecuencia de ello es la existencia de una inconsistencia al interior del texto constitucional, pues prescribe dos diseños institucionales opuestos, uno genérico y otro específico en materia de planeación.

El Cuadro 2 resume los posibles escenarios que surgen durante el proceso de expedición del PND y muestra las diferencias entre ellos, expuestas en la última parte de este capítulo. El Cuadro 3 muestra la diferencia de las funciones que el Congreso debe desempeñar conforme a la separación de funciones consagrada

¹³⁴ El Congreso conserva el poder para votar negativamente proyectos específicos de inversión.

en el artículo 113 y aquellas que debe ejecutar conforme al diseño institucional de planeación consagrado en el artículo 341 de la C.P. de 1991.

Cuadro 2

	CONGRESO	EJECUTIVO
ESCENARIO 1 Expedición del PND mediante ley sin vicios insubsanables en el procedimiento.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debatir. 2. <u>Solicitar</u> visto bueno para introducir modificaciones para incrementar las autorizaciones de deuda o la inclusión de nuevos proyectos de inversión en el PNI. 3. Aprobar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar. 2. Formular. 3. Presentar. 4. <u>Autorizar</u> las modificaciones propuestas por el Congreso. 5. Sancionar
FÓRMULA DE CONCILIACIÓN LEY 508/99	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debatir. 2. <u>Someter</u> las decisiones sobre las modificaciones propuestas en el Congreso al Ejecutivo. 3. Aprobar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar. 2. Formular. 3. Presentar. 4. <u>Decidir</u> sobre las modificaciones propuestas por el Congreso. 5. Sancionar.
ESCENARIO 2 Expedición del PND mediante Decreto	En caso de negar el PND o en caso de vencimiento de los términos <u>concede</u> las facultades legislativas al Ejecutivo.	<u>Asume</u> las facultades legislativas para expedir el PND.
ESCENARIO 3 Vicios insubsanables en la expedición de la ley, expedición del PND mediante Decreto.	Se aprueba el PND con vicios insubsanables en el procedimiento. El Congreso <u>no concede</u> las facultades legislativas al Ejecutivo.	<u>Usurpa</u> las facultades legislativas al Legislador.

Cuadro 3

	ESQUEMA SEGÚN ART. 113 C.P. 91	ESQUEMA SEGÚN ART. 341 C.P. 91
CONGRESO	<p align="center"><u>Expedición Mediante Ley</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Debatir. 2. Modificar. 3. Aprobar. 4. Negar. <p align="center"><u>Expedición Mediante Decreto</u></p> <p>En caso de vencimiento de los términos concede las facultades legislativas al Ejecutivo de manera excepcional.</p>	<p align="center"><u>Expedición Mediante Ley</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Debatir. 2. Solicitar visto bueno para introducir modificaciones para incrementar las autorizaciones de deuda o la inclusión de nuevos proyectos de inversión en el PNI. 3. Aprobar. <p align="center"><u>Expedición Mediante Decreto</u></p> <p>En caso de negar el PND o en caso de vencimiento de los términos concede las facultades legislativas al Ejecutivo de manera excepcional.</p>
EJECUTIVO	<p align="center"><u>Expedición Mediante Ley</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar. 2. Formular. 3. Presentar. 4. Sancionar. <p align="center"><u>Expedición Mediante Decreto</u></p> <p>Asume las facultades legislativas para expedir el PND de manera excepcional.</p>	<p align="center"><u>Expedición Mediante Ley</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar. 2. Formular. 3. Presentar. 4. Autorizar las modificaciones propuestas por el Congreso. 5. Sancionar. <p align="center"><u>Expedición Mediante Decreto</u></p> <p>Asume las facultades legislativas para expedir el PND de manera excepcional</p>

¿Cuál es el rol del congreso en planeación?

El esquema actual no prevé separación de poderes

El grado y relevancia de la intervención del Congreso en el proceso de la programación de la asignación del gasto han sido cuestionados por diferentes razones. Se ha sostenido que someter los PND a un trámite legislativo genera grandes costos al aparato burocrático que superan el beneficio esperado pues el resultado de la deliberación al interior del Congreso no aporta información útil al documento¹³⁵. También se ha sostenido que el programa de gobierno propuesto durante la campaña presidencial atribuye a los PND la legitimidad necesaria y suficiente para su ejecución, en la medida en que el Presidente es elegido directamente y por lo tanto no solo goza de independencia frente al Congreso sino que también debe responder a su electorado¹³⁶. Recurrentemente se señala el desprestigio del Congreso¹³⁷ y se cuestiona la efectividad de la función representativa que debe ejercer¹³⁸. Incluso quienes defienden la participación del Legislativo en el ejercicio de planeación señalan la falta de preparación de los congresistas y los elementos de juicio que se requieren para discutir la programación de la asignación del gasto público¹³⁹.

Ello implica que la justificación de un determinado diseño constitucional sobre la base de la legitimidad de las instituciones políticas y/o el control sobre la acción estatal puede ser insuficiente si el criterio consiste en asegurar una mayor gobernabilidad o asegurar resultados esperados¹⁴⁰. Las relaciones entre y

¹³⁵ Ob. Cit., MONTENEGRO GARCÍA Álvaro Antonio.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 2. Ob. Cit. WIESNER Eduardo. WIESNER sostiene que es plausible afirmar que una vez adoptada la planeación específica, por oposición a la planeación global o integral, pierde sentido la concertación de la propuesta gubernamental con el Congreso.

¹³⁷ CEPEDA Manuel José, "El poder de los jueces en el nuevo sistema de separación de poderes", en "Introducción a la Constitución de 1991; Hacia un nuevo constitucionalismo.", Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, p.124.

¹³⁸ CIJUS, "¿Qué hace funcionar al Congreso? Una Aproximación inicial a las fallas y los aciertos de la institución legislativa"; en Discusiones sobre la reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el funcionamiento del Congreso; Estudios Ocasionales, CIJUS, Facultad de Derecho, Uniandes - Ciencias, 2001. Directora de Investigación Ana María Bejarano Sandoval.

¹³⁹ "En defensa del papel protagónico dado al ejecutivo en la definición del plan de desarrollo y del presupuesto (y del correspondiente rol subalterno para el Congreso) podría argumentarse que el ejecutivo dispone del personal técnico para elaborar aquellos, mientras que el Congreso carece de un cuerpo de asesores técnicos que le permita competir en ese terreno con el gobierno. El argumento parte de una base factual correcta. En verdad, el Congreso carece del personal técnico calificado para tales efectos. Pero eso no significa que deba ser sometido al tratamiento de convidado de piedra que le diera la Constitución. Lo que se debe concluir es que, para que haya un efectivo equilibrio de poderes en las materias en cuestión (y en otras muchas), el parlamento requiere, dentro de su organización interna, de un departamento de apoyo técnico dotado de especialistas en cuestiones macroeconómicas, monetarias, fiscales, financieras, industriales, de comercio exterior, de desarrollo agrario y urbano etc...". MELO Giraldo Alberto, "Economía y Democracia en la Nueva Constitución", en Economía Colombiana, No. 237. pp. 39 - 43, p. 42.

¹⁴⁰ Se ha sostenido que no puede defenderse un grupo de reglas procedimentales sin antes ofrecer una prueba más o menos razonable de un estado de cosas deseable si se implementan dichas reglas de juego. Las reglas de las mayorías, la igualdad política o las elecciones periódicas pueden defenderse si y solo si es posible sostener que tales instituciones producirán un estado de cosas deseable, independientemente del

los roles de las dos ramas del poder público pueden ser analizadas desde distintas perspectivas, con el objetivo de evaluar el grado de gobernabilidad o de desarrollo económico al que sirven, por ejemplo. Las conclusiones no son absolutas pues la gobernabilidad no solo está determinada por los esquemas constitucionales sino por la composición de los partidos, su disciplina, la cantidad de partidos y las condiciones estructurales del electorado; entre ellas, el grado de heterogeneidad política que lo compone¹⁴¹. De igual manera la cantidad de poder que realmente puede ejercer el ejecutivo sobre el legislativo o viceversa está determinada por el diseño institucional que se haya adoptado, entre otras muchas variables¹⁴².

La perspectiva desde la cual se aproxima al análisis y evaluación de los diseños institucionales depende por lo tanto, en gran medida, de las prioridades que se defienden¹⁴³.

Podría pensarse que el poder decisorio del Congreso en materia de gasto implica menos gobernabilidad. Al contrario, la negociación de la agenda del Gobierno con las distintas fuerzas políticas permite la creación de acuerdos que pueden facilitar la consolidación de mayorías durante el periodo gubernamental. En la medida en que la ley del PND es jerárquicamente superior y determina la posterior actividad legislativa, los congresistas tienen más incentivos para conciliar posiciones encontradas y menos para permitir que el plan sea expedido según la formulación del ejecutivo mediante decreto con fuerza de ley. El Ejecutivo por su parte requiere de la gestión del Congreso con el fin de asegurar la consistencia del ejercicio planificador. Generalmente cada ejercicio de planeación requiere la adopción de medidas normativas que modifican o derogan las normas vigentes con el fin de crear las condiciones bajo las cuales se facilita la realización de los objetivos consignados en el PND. Ejemplo de ello es el caso "Cambio Para Construir la Paz": A pesar de que la acción estatal durante el período gubernamental 1998 - 2002 se desarrolló conforme a los presupuestos contenidos en el proyecto del PND presentado por el Gobierno¹⁴⁴, algunos proyectos de inversión carecían del marco de legalidad requerido para implementarlos¹⁴⁵ al paso que las medidas legislativas incluidas en la ley del plan deberían ser presentadas nuevamente ante el Congreso¹⁴⁶.

cumplimiento de los procedimientos. Cftse: ENGLE M. Frank, "Constitutional Restrictions on the Power of Government", 1981, pp. 48, 49.

¹⁴¹ Ob. Cit., SARTORI, pp. 188 - 210.

¹⁴² Ob. Cit. LIPHART, pp. 126 - 128. Véase Ob. Cit. VILE M. J. C.

¹⁴³ Sobre el modelo de desarrollo y la separación de poderes véase ALVIAR Helena, La búsqueda del progreso en la interpretación de la Constitución de 1991: el caso de la intervención de la Corte en la economía.

¹⁴⁴ CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Cambio y Paz, ¿Ilusión o Frustración? Concepto sobre la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 "Cambio para construir la paz", mayo 2001.

¹⁴⁵ La Corte estableció sin embargo que la inexistencia jurídica del PND no implica la inconstitucionalidad de las Leyes del Presupuesto General de la Nación. Véase C-1065, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁴⁶ AMAYA Carlos, "Corte Constitucional y Economía: Análisis de Fallos y Propuestas para el Caso Colombiano", Universidad de los Andes, Facultad de Economía, en Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Noviembre de 2001, BID. El impuesto del dos por mil por ejemplo, fue decretado por el Gobierno con fundamento en la declaración del Estado de Emergencia mediante el Decreto 195 de 1999. Posteriormente fue ratificado por el Congreso mediante ley 608 de 2000.

Queda claro entonces que el ejercicio de la función representativa y el control sobre la acción del Gobierno no son las únicas razones que justifican el rol del Congreso como actor en el proceso de planeación. Dadas estas condiciones, las dos ramas del poder público tienen incentivos para aprobar el PND mediante ley. Sin embargo, no queda claro de qué manera le corresponde al Congreso ejercer sus funciones durante la expedición del PND.

El Congreso es un centro de intercambio de información y un centro de decisiones en el que se ceden votos y/o posición de poder a cambio de los objetivos que cada legislador, conforme a sus preferencias y compromisos, busca alcanzar¹⁴⁷. Dentro de este contexto el Congreso ejerce también, en desarrollo de la función representativa, una labor de producción de leyes que se espera sea amplia y eficiente. El caso colombiano presenta sin embargo, pocos incentivos para desarrollar una labor productiva eficiente¹⁴⁸. Ni los recursos presupuestales, ni las reglas internas del Congreso y/o las reglas de los partidos políticos generan incentivos con base en los cuales los congresistas compitan por un buen desempeño legislativo¹⁴⁹. Los acuerdos entre el Ejecutivo y los congresistas individualmente considerados han aumentado desde la expedición de la C.P. de 1991¹⁵⁰.

A pesar de que el sistema de gobierno colombiano ha sido recurrentemente catalogado como un presidencialismo fuerte, se ha sostenido que el sistema electoral del Congreso genera parálisis frente a las cuales el Ejecutivo carece del poder suficiente para gestionar la agenda gubernamental¹⁵¹.

Resulta por lo tanto que las variables para analizar el comportamiento del Congreso y su relación con el Ejecutivo son bastantes y difícilmente podría argumentarse que la adopción de la separación de poderes en el diseño institucional de planeación permitiría un mejor desempeño del Congreso. Dada la importancia de la programación de la asignación del gasto público puede ser deseable que dicha relación esté determinada por niveles jerárquicos¹⁵². Sin embargo, la concentración de la capacidad decisoria en el Ejecutivo no crea

¹⁴⁷ VARGAS Jorge Enrique, "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo - Un Análisis Económico -, en Hacia el Rediseño del Estado, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 239 - 249.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Los acuerdos entre las dos ramas durante los procesos de negociación son más transparentes para el electorado en la medida en que se realicen entre organizaciones y menos en la medida en que se produzcan entre individuos o entre organismo e individuos. *Ibíd.*

¹⁵¹ Véase: SHUGART S. Matthew, y ARCHER P. Ronald, "El Potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, 1997. También se ha sostenido la tesis contraria; Véase: PACHON Buitrago Mónica, "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature rules, and Interactions with the Executive", borrador preparado para el Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, Texas, 2003. Es parte de la tesis del programa de Maestría de Filosofía en Estudios Latinoamericanos, del Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oxford, 2002.

¹⁵² ALESINA Alberto, "Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales", en *Hacia el Rediseño del Estado*, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand, p. 116.

incentivos para que el Congreso asuma un esfuerzo argumentativo en relación con las prioridades del gasto público.

En gracia de discusión podría suponerse que el conjunto de las reglas internas, de los partidos y del sistema electoral generara competencia entre los congresistas por un adecuado desempeño legislativo. Bajo este supuesto, los congresistas tendrían incentivos para desarrollar una adecuada labor de producción pero no gozarían de autonomía frente al Ejecutivo en materia de planificación: En la medida en que el Ejecutivo tendría el poder para determinar el texto final del PND durante el trámite legislativo y que en caso de que el Legislador se opusiera a la propuesta gubernamental el Ejecutivo podría expedirlo mediante Decreto, el Congreso podría ejercer sus funciones legislativas dependiendo en todo caso, del poder decisorio del Ejecutivo.

Si el PND fuera expedido mediante ley, todos los esfuerzos de producción de los congresistas estarían mediados por las decisiones del Gobierno. Y dado el caso que los congresistas, en desarrollo de la función representativa, se opusieran a la propuesta gubernamental, el PND sería expedido mediante Decreto. Ello implica que los congresistas no solo perderían la oportunidad de ejercer la labor legislativa en relación con la programación del gasto para el período gubernamental, sino que además darían vía libre al Ejecutivo para que lo expidiera unilateralmente mediante Decreto con fuerza de ley.

Dadas estas condiciones, incluso contando con los incentivos internos para desarrollar una adecuada labor de producción, en resumen no tendrían los incentivos para asumir un esfuerzo argumentativo y de negociación en relación con las prioridades del gasto público, que de cualquier manera serían determinadas según el criterio gubernamental. Parecería más rentable por lo tanto, asegurar negociaciones con el Gobierno para expedir el PND mediante ley y evitar su expedición mediante Decreto.

Si bien hay múltiples variables que afectan el comportamiento de los congresistas y del Congreso como organismo, la falta de separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de planeación no parece generar incentivos para garantizar una adecuada labor representativa en relación con la programación de la asignación del gasto y mucho menos la efectividad del control sobre la acción del Gobierno.

Conclusiones

El diseño institucional de los órganos que componen el Estado supone un principio básico de división del poder y de mutuo control con el fin de asegurar el ejercicio de la mayor libertad posible a los individuos. Este presupuesto presenta grandes dificultades en los Estados Sociales de Derecho pues las exigencias que se le imponen al ente estatal son múltiples y su debida ejecución requiere la acción positiva del Estado que en todo caso no puede ser arbitraria. De cualquier manera, actualmente la separación de poderes es uno de los elementos que subyace a la estructura de los Estados de Derecho.

La relación entre el Congreso y el Gobierno ha sido uno de los ejes de la evolución de la institucionalidad de planeación. A pesar de que en varias ocasiones se buscó otorgar al Congreso mayor participación en el proceso de planificación, las facultades decisorias en relación con la programación de la asignación del gasto público han sido concentradas y aún se encuentran concentradas en el Ejecutivo. Por lo tanto, el Legislativo es un actor secundario en el proceso de la definición de las prioridades del gasto público en Colombia.

El esquema vigente establece una relación jerárquica entre las dos ramas del poder público que implica que la separación de funciones, a través de la cual se consagró el principio de la división del poder en Colombia, sea inoperante en materia de planeación.

De ello se desprende una inconsistencia al interior del texto constitucional, pues mientras que conforme al principio de separación de poderes el Congreso desempeña la función legislativa y de control con independencia del Ejecutivo, según el esquema de planeación, las funciones del Congreso se encuentran condicionadas por la injerencia del Ejecutivo sobre los supuestos poderes decisorios del Legislador.

Los diseños institucionales pueden ser evaluados desde distintas perspectivas dependiendo del criterio establecido y los objetivos que se esperan lograr con cada diseño. En particular, la relevancia del rol del Congreso como actor en el proceso de planeación no solo ha sido cuestionada sino que además han sido defendidas las relaciones jerárquicas en materia de asignación del gasto público con el fin de asegurar mayor disciplina fiscal.

Sin embargo, esta jerarquía entre las dos ramas del poder público puede generar resultados indeseables. En la medida en que el proceso legislativo de los PND esta condicionado por el Ejecutivo, no solo a través de los contrapesos regulares - como el ejercicio exclusivo de la iniciativa legislativa y el derecho de veto - sino particularmente a través de la potencial expedición del plan mediante decreto y el visto bueno del Gobierno que se requiere para introducir modificaciones a la ley, la función representativa que se espera ejecute el Congreso no puede ser ejercida con independencia del Ejecutivo. Ello implica

que el Congreso carece de incentivos para asumir el esfuerzo de una adecuada labor de producción en relación con la programación de la asignación del gasto público. Bajo estas condiciones es probable que los acuerdos logrados durante la negociación del PND sean menos el resultado de la negociación entre organismos y más entre el Ejecutivo y los congresistas individualmente considerados.

Bibliografía

ALESINA Alberto, "Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales", en Hacia el Rediseño del Estado, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand.

ALVIAR Helena, La búsqueda del progreso en la interpretación de la Constitución de 1991: el caso de la intervención de la Corte en la economía.

AMAYA, Carlos, *Corte Constitucional y Economía: Análisis de Fallos y Propuestas para el Caso Colombiano*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, en Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Noviembre de 2001, BID.

ARIAS Jorge Alberto, "Fundamentos Jurídicos de la Planeación a Nivel Municipal en Colombia", Investigación a cargo de Amparo Bouzas Quintero, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá, 1987.

CALA, Álvaro Heidrich, Exposición de Motivos, Segunda Parte, Comentarios Especiales al Proyecto No. 71, Subcomisión 2ª, Comisión V., Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 12, Legajo 688.

CANO, Augusto, *La Planeación en Colombia: Su Historia, Situación Actual y Recomendaciones Para el Futuro*, DAP, 1966.

- *Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo, 1978.

CEPEDA Manuel José, "La Reforma del Congreso y el Reequilibrio entre las ramas del poder", en Introducción a la Constitución de 1991; Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución

CIJUS, "¿Qué hace funcionar al Congreso? Una Aproximación inicial a las fallas y los aciertos de la institución legislativa"; en Discusiones sobre la reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el funcionamiento del Congreso; Estudios Ocasionales, CIJUS, Facultad de Derecho, Uniandes - Colciencias, 2001.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Cambio y Paz, ¿Ilusión o Frustración?* Concepto sobre la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 "Cambio para construir la paz", mayo 2001.

ENGLE M. Frank, *Constitutional Restrictions on the Power of Government*.

FLORES Luís Bernardo, "Un Nuevo Manejo de la Política Fiscal", Intervención en "El Nuevo Sistema Presupuestal Colombiano", evento organizado por la Universidad Externado de Colombia, publicado en *Economía Colombiana*, No. 20., pp. 24 -25. Informe Especial.

GANDOUR, Miguel - MEJÍA GUINAND, Luís Bernardo, "Costos de Transacción y Asimetrías de Información en la Asignación del Gasto: Apuntes para el Rediseño de la Planeación en Colombia", en *Hacia el Rediseño del Estado*, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand.

GARCÍA Pelayo Manuel, "El Estado Social y sus implicaciones", en *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

GIRALDO César, "Hacienda Pública y Control Fiscal. El control sobre el poder o el poder del control", en *Economía Colombiana*, No. 235, pp. 13 - 23.

HOYOS ÁNGEL, Gloria María - VARGAS Reyes Alejandro, *Las Funciones Legislativas de la Rama Ejecutiva del Poder Público*, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá, 1988.

IBAÑEZ NAJAR Jorge Enrique, "Las Funciones públicas y la Estructura del Estado para cumplirlas", Instituto de Investigaciones Sociojurídicas para el Desarrollo Sostenible, Justicia y Desarrollo Sostenible, 2006.

KUGLER Maurice and ROSENTHAL Howard, "Checks and Balances: an assessment of the institutional separation of political powers in Colombia", Borradores de Trabajo, FEDESARROLLO, Bogotá, 2000.

LANE Scheppele Kim, "The Agendas of Comparative Constitutionalism".

LAUHLIN Currie, *Ensayos sobre Planeación; Introducción a una Teoría de Desarrollo conocida como "Operación Colombia"*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1965.

LIPHART Arend, "Modelos de Democracia; Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países", Editorial Ariel, Barcelona, 2000.

LLERAS de la Fuente Carlos y TANGARIFE Torres Marcel, "Régimen Constitucional de la Rama Ejecutiva del Poder Público - Gobierno Nacional. Inconsistencias Normativas", Dike, 1995.

LORA Sabagh Alexandra, *El Proceso Presupuestal Colombiano: Una aproximación desde las relaciones Ejecutivo - Legislativo y la negociación política. Monografía para optar al título de Magíster en Ciencia Política*,

Director Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2004.

MELO Giraldo Alberto, "Economía y Democracia en la Nueva Constitución", en *Economía Colombiana*, No. 237. pp. 39 - 43.

MORCILLO, Pedro Pablo. *La Planeación en Colombia; Historia, Derecho y Gestión*, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 2002.

MONTENEGRO GARCÍA Álvaro Antonio, "Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el Salto Social", Uniandes, Facultad de Economía, CEDE, Bogotá, 1995.

MUÑOZ CONDE, Manuel, "Comportamiento del Gasto Público en Relación al Proceso de Planeación en Colombia para el Período del Frente Nacional (1960-1976)". Tesis Magíster en Economía, Asesor Diego Otero, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979.

OSPINA HERNÁNDEZ, Mariano, "Un Sistema de Planeación para Colombia", Ponencia Para Primer Debate, Mayo 15 - 23 de 1991, Planeación: ponencias y propuestas. Comisión Quinta, por Germán Rojas, Iván Marulanda, Jesús Pérez, Mariano Ospina H, Álvaro C. H.; Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 8, Caja 22, Legajo 321, No. De Registro 01763 y otros pp. 1 - 71.

- "Un Sistema de Planeación Para Colombia", Subcomisión 2ª, Comisión V., Archivo General de la Nación, Asamblea Nacional Constituyente, Rollo 12, Legajo 688.

PALACIO RUDAS, Alfonso "Las Competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Gasto Público", en *Constitución Económica Colombiana*, Biblioteca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, El Navegante Editores, Bogotá, 1997.

PERRY RUBIO, Guillermo. "Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia", en: *Lecturas sobre el Desarrollo Económico*. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

- "Comentarios Generales al Nuevo Título de la Economía", en *Economía Colombiana* No. 237.

PLANAS Pedro, "Derecho Parlamentario", Ediciones Forenses, Lima, 1997.

RESTREPO Juan Camilo, "El Título XII de la Constitución: Balance a los 15 años de su expedición", Intervención en el foro convocado por la Comisión 1ª de la Cámara de Representantes, Agosto 25 de 2006, texto sin publicar, manuscrito facilitado por el autor.

SÁNCHEZ Ricardo, *Estado y Planeación en Colombia*, La Rosa Roja, Bogotá, 1984.

SARTORI Giovanni, "Ingeniería Constitucional Comparada; una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México, Traducción de Roberto Reyes Mazzoni.

SEMINARIO: "Corte Constitucional y Economía: Una Propuesta para los Poderes Públicos y la Sociedad Civil", Agosto, 2000, BID, Universidad de los Andes, Facultades de Economía y Derecho.

SCHEMBRI Carrasquilla Ricardo, "La Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia (Análisis Constitucional)", Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2001.

SHUGART S. Matthew, y ARCHER P. Ronald, "El Potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, 1997.

SIERRA PORTO, Humberto A. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

TORRES H. Paula, *Derechos Constitucionales y Modelos de Estado: Reflexiones sobre el alcance de la acción de tutela en Colombia*. Tesis Pregrado en Derecho, Directora Helena Alviar García, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.

URIBE EASTMAN, Julia Elena, "La Planeación Económica en Colombia: Análisis Comparado y Jurisprudencial". Investigación Dirigida a cargo de Gustavo Morales C., Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

VALLEJO MEJÍA César, "La Planeación en la Constitución de 1991", en *Constitución Económica Colombiana*, Biblioteca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, El Navegante Editores, Bogotá, 1997.

VANDERBILT T. Arthur, "The Doctrine of the Separation of Powers and its Present day Significance", University of Nebraska Press, Lincoln, 1963.

VARGAS Jorge Enrique, "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo - Un Análisis Económico -", en *Hacia el Rediseño del Estado*, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores, DNP 40 años, Compiladores Miguel Gandour Pordominsky, Luís Bernardo Mejía Guinand.

VIDAL PERDOMO Jaime. "Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.

VILE M. J. C., "Constitutionalism and the Separation of Powers", University of Kent at Canterbury, Clarendon Press, Oxford, 1969.

WIESNER, Eduardo, "Planeación Nacional, Concertación y Descentralización: Guías para una reforma", en: *Economía Colombiana*, No. 237.

ZAKARIA Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy".