

# Largo Plazo y Plan Nacional de Desarrollo<sup>1</sup>

JORGE LUIS TRUJILLO ALFARO<sup>2</sup>  
JUAN CARLOS GARAY FORERO<sup>3</sup>

*"In preparing for battle, I have always found that plans are useless  
but planning is indispensable."*

–Dwight D. Eisenhower

## RESUMEN

La Constitución Política de Colombia de 1991 implementó herramientas de planeación económica para alcanzar el desarrollo económico en el largo plazo. Sin embargo, estableció que cada Gobierno debe implementar un Plan Nacional de Desarrollo. Este escrito explica la interpretación legal de la expresión "largo plazo" en un contexto en que las herramientas regulatorias también son relevantes para alcanzar los objetivos del desarrollo económico.

**Palabras clave:** Reglas de planeación económica; Largo plazo.

1 Esta versión está adaptada y actualizada al formato de la revista. Fecha de recepción: 18 de octubre de 2018. Fecha de aceptación: 11 de diciembre de 2018. Para citar el artículo: TRUJILLO ALFARO, J. L. y GARAY FORERO, J.C. (2018). Largo plazo y Plan Nacional de Desarrollo, en *Revista Con-texto*, n.º 50, pp. 37-64.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n50.04>

2 Abogado de la Universidad del Rosario, con Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, Catedrático universitario. Correo-e: [jorgelustrujilloal@gmail.com](mailto:jorgelustrujilloal@gmail.com)

3 Abogado de la Universidad del Rosario, con Maestría en Regulación del London School of Economics, Catedrático universitario. Correo-e: [juan\\_carlosgaray@hotmail.com](mailto:juan_carlosgaray@hotmail.com)

## THE COLOMBIAN NATIONAL DEVELOPMENT PLAN AND THE LONG TERM

## ABSTRACT

The Colombian Constitution of 1991 implemented planning tools to achieve economic development in the long term. However it established as a development strategy the implementation of a National Development Plan for every 4 year government period. This essay explains what legally must be interpreted for "long term" in a context where regulatory tools are seen as relevant to achieve development goals.

**Keywords:** Economic Planning Rules; Long Term.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia existen diversos instrumentos constitucionales para la intervención del Estado en la economía. A tono con diversas escuelas ideológicas<sup>4</sup>, se concibió en 1991 la necesidad de continuar con la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual, en principio se aprueba mediante una Ley de la República. Históricamente y antes de la promulgación de la Constitución Política en dicho año, existieron planes de desarrollo, que por las circunstancias políticas de ese momento no fueron expedidos como leyes. Esa circunstancia generó la expectativa y creencia que dicho instrumento jurídico tuviese una vigencia limitada.

Sin embargo, el texto de la actual Constitución Política y el procedimiento de aprobación de la Ley del Plan permiten considerar que la vigencia de las normas instrumentales relacionadas con cumplir los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y alcanzar las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, debe ser más amplia que el cuatrienio del período de gobierno respectivo. Así mismo, se expone que los instrumentos financieros y presupuestales contenidos en las herramientas fiscales del Plan, por sí solos, no tienen la capacidad de alterar el desarrollo económico, y se requieren normas y reglas con la capacidad de incentivar comportamientos que lleven al desarrollo económico. Sobre esa facultad la Corte Constitucional ha explicado que:

Según el art. 339 de la C.P, el plan se divide en dos partes, la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.

El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el Gobierno, y las prioridades, esto es, la explicitación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc).

4 GURRIERI, A. (1987). The validity of the State-as-planner in the current crisis. *CEPAL Review*.

Finalmente, la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encauzar la economía hacia esas prioridades y metas del mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo a que hace referencia el art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano. Es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente, agregador.

La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: "constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores". Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra<sup>5</sup>.

De esta manera, resulta pertinente acudir a jurisprudencia de la Corte Constitucional, conforme a la cual, se ha dado alcance jurídico a la expresión planeación:

Es connatural a la función de planear, prever a largo plazo, y por ello la parte general del Plan nacional de desarrollo ha de contar tanto con los propósitos como con los objetivos a largo plazo. El propósito hace relación al fin mediano, al paso que los objetivos se refieren a los fines inmediatos, de manera coordinada -como etapas interrelacionadas causalmente las anteriores con las posteriores-, de manera escalonada para llegar al fin previsto<sup>6</sup>.

El desarrollo de la función de planeación económica se desarrolla de manera constitucional en diversas etapas:

En general, la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta. Estas normas, en su orden, disponen: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual "se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo"; ii) Que tal ley orgánica "reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados

5 Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993.

para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución"; iii) que adicionalmente a esta Ley Orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá "un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal"; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, "expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social"; y v) que a nivel municipal corresponde a los concejos "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas". Otras normas de rango superior complementan las anteriores, indicando que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se elaborarán en concertación con el Gobierno Nacional (art. 339 in. 2º), y que habrá un Sistema Nacional de Planeación conformado por un órgano consultivo denominado Consejo Nacional de Planeación (integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, que tendrá el carácter de foro para la discusión de la Ley del Plan de Desarrollo) y por los consejos de planeación a nivel territorial, que serán determinados por el legislador. (art. 340). Por su parte, los artículos 343 y 344 de la Carta, mencionan que deberán existir métodos de evaluación de la gestión administrativa para verificar su adecuación a la planificación efectuada. Finalmente, el artículo 341 superior, regula el procedimiento a seguir para la expedición de la ley del Plan de desarrollo, el cual será posteriormente estudiado en esta Sentencia. 41 2. De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual<sup>7</sup>.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2000.

Ese análisis del contenido de las disposiciones constitucionales relacionadas con la planeación económica ha permitido a la Corte Constitucional explicar su alcance y definir que los instrumentos de planeación son más que una herramienta técnica:

Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición constitucional -como parece hacerlo el demandante- sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación.

El procedimiento de adopción del Plan de Desarrollo permite al Gobierno que el contenido de su propuesta sea adoptado como Ley de la República de manera ágil y con limitada capacidad de intervención del Legislativo, debiendo cumplir con el criterio de unidad de materia especial que le obliga a que todas las normas instrumentales que introduzca en el proyecto estén encaminadas directamente al cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades identificados en la parte general de la propuesta y documentos integrales que los expongan.

Esas reglas constitucionales y orgánicas, que establecen la posibilidad de modificar el ordenamiento jurídico de manera permanente, permiten una democrática discusión para ajustar las acciones estatales encaminadas a alcanzar el desarrollo económico con equidad social y uso sostenible del medioambiente, con la revisión cada cuatro años de esos contenidos normativos.

## LA PLANEACIÓN ESTATAL Y SUS CRÍTICAS

Para comprender el desarrollo de una economía, se debe comenzar por recordar que los actores económicos actúan en un contexto de incertidumbre sobre los resultados de sus decisiones y, en ausencia de conocimiento sobre las que puedan resultar óptimas, deben conformarse con que sus utilidades sean positivas y no las máximas teóricamente posibles. De esta manera, aquellos que continúan obteniendo utilidades positivas permanecen en sus negocios y los que no, buscan otra actividad.

En los sistemas económicos los agentes se comportan de una manera conducente a su permanencia, a través de la innovación o la imitación de aquellas prácticas que, aparentemente, han ayudado al éxito de los demás que continúan operando.

Otro comportamiento adaptativo consciente es operar a través de la prueba y el error. En otras palabras, los patrones de comportamiento y los mecanismos de la organización adaptada dependen de la probabilidad de éxito o viabilidad; se intentan y la posibilidad

que diferentes tipos de acciones e innovaciones organizacionales sean puestos a prueba en el sistema económico, para su selección a partir de su capacidad de permanencia<sup>8</sup>.

En el sector privado ese proceso constante de selección no se produce de manera aleatoria, sin información ni planeación. Las conductas adaptativas en un sistema económico de libre mercado, se originan en las actuaciones de muchos individuos, pero ese sistema no proviene de la voluntad consciente de ninguno de ellos, son el producto de la actividad humana, pero no su diseño<sup>9</sup>.

Dentro de ese orden espontáneo, el sistema de precios actúa como el mecanismo de transferencia de información, para que los individuos, con fundamento en sus propias circunstancias conozcan la escasez y deseabilidad relativa de los activos a su cargo. Con solo el precio de un activo, la decisión de todos los actores en un mercado se coordina y ajusta a las cambiantes circunstancias de manera eficiente y oportuna; un planificador central carece de información idiosincrática (aquella específica de tiempo y lugar), distribuida a lo largo de la sociedad para tomar decisiones y actuar sobre el uso y distribución de los recursos disponibles, en un contexto de circunstancias cambiantes<sup>10</sup>.

Por el contrario, los agentes estatales, al no utilizar el sistema de precios para tomar decisiones carecen de información relevante sobre escasez relativa y alteraciones temporales en la cantidad de activos disponibles. Esta circunstancia no solo tiene consecuencias teóricas: la hambruna China a finales de la década de los cincuenta se provocó por el compromiso ideológico y las restricciones prácticas a la recopilación y especialmente a la respuesta oportuna a la crisis, que generan inflexibilidad en la presencia de una reducción en la producción<sup>11</sup>. La autoridad central demora en recopilar la información sobre la producción de los activos a su cargo y una vez analiza esa situación, la decisión también se demora en llegar a quienes deben ejecutarla.

Respecto al uso del sistema de precios como fundamento de las decisiones de inversión y en general económicas, es pertinente recordar que utilizarlo es costoso. Para realizar una transacción en el mercado, se debe descubrir a la contraparte, comunicar a las personas lo que se desea negociar y sus términos, realizar conciliaciones, redactar el contrato, emprender inspecciones para garantizar que los términos del mismo se cumplan, entre otros<sup>12</sup>.

Esas actividades, por supuesto, implican utilizar recursos que podrían ser empleados en un uso alternativo, es decir, constituyen un costo. Cuando, por diversas razones esos costos de utilizar el sistema de precios son más elevados que recurrir a una organización

8 ALCHIAN, ARMEN A. "Uncertainty, evolution, and economic theory". *The Journal of Political Economy* (1950): 211-221.

9 Hayek, Friedrich August. *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012.

10 HAYEK, FRIEDRICH AUGUST. "The use of knowledge in society". *The American economic review* (1945): 519-530.

11 MENG, XIN, NANCY QIAN, and PIERRE YARED. *The institutional causes of China's great famine, 1959-61*. No. w16361. National Bureau of Economic Research, 2010.

12 COASE, RONALD HARRY. "The Problem of social cost" *Journal of law & economics*. 3 (1960): 1. p. 15.

jerárquica, los empresarios privados organizan diferentes transacciones, a través de la empresa mediante órdenes administrativas<sup>13</sup>.

Sin embargo, dentro de las organizaciones deben existir mecanismos de comparación, para determinar el valor del uso alternativo de los activos empleados en alcanzar los fines de la empresa, y esa información es suministrada por la contabilidad de costos<sup>14</sup>. A pesar de esos desarrollos contables en las empresas privadas, y en los gobiernos de otras jurisdicciones<sup>15</sup>, el órgano rector de la contabilidad de las entidades públicas en Colombia, vale decir, la Contaduría General de la Nación, aún no ha determinado reglas para el uso de contabilidad de costos para las entidades públicas que no son empresas industriales y comerciales.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional cuenta con diferentes sistemas de seguimiento a la inversión pública, del uso de los recursos financieros, de estadísticas macroeconómicas y de contabilidad administrados por diferentes entidades; dado que cada uno de ellos tienen criterios de diseño y objetivos distintos, se dificulta medir la efectividad de la utilización de los recursos a cargo del Estado, para alcanzar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, cumplir las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y evaluar la efectividad de las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental adoptadas por el Gobierno.

Otro aspecto relevante sobre el contexto de toma de decisiones, es que la naturaleza pública de los fondos que financian las actividades estatales genera que no cuenten con un beneficiario residual identificado y concreto; aquel que en el evento de liquidación de una empresa retiene el remanente, en otras palabras, el propietario del flujo de recursos y el responsable de las pérdidas. Su ausencia genera que nadie al interior de las entidades públicas tenga los incentivos para implementar innovaciones que reduzcan los costos, esto es, disminuyan los recursos utilizados, en la prestación de los servicios a su cargo, empleando sistemáticamente más activos que podrían satisfacer otras necesidades<sup>16</sup>. Así mismo, la restricción presupuestal "suave"<sup>17</sup> de las entidades públicas, que consiste en que ellas siguen recibiendo activos y recursos, sin importar su desempeño, incluso si no alcanzan sus objetivos de política, tiene como consecuencia que el comportamiento de las entidades estatales se distorsione a través de la disminución de los esfuerzos de los

- 13 COASE, RONALD HARRY. "The nature of the firm." *Economica* 4, no. 16 (1937): 386-405.
- 14 COASE, RONALD H. "Accounting and the theory of the firm". *Journal of Accounting and Economics* 12.1 (1990): 3-13.
- 15 EVANS, P., & BELLAMY, S. (1995). Performance evaluation in the Australian public sector: The role of management and cost accounting control systems. *International Journal of Public Sector Management*, 8(6); PREMCHAND, A. (1995). *Effective government accounting*. International Monetary Fund; SAMUEL, S., COVALESKI, M. A., & DIRSMITH, M. W. (2008). Accounting in and for US Governments and Non-profit Organizations: a Review of Research and a Call to Further Inquiry. *Handbooks of Management Accounting Research*, 3, 1.299-1.322.
- 16 BOYCKO MAXIM, SHLEIFER ANDREI and VISHNY ROBERT W. (1996) "A Theory of Privatization". *The Economic Journal*, vol. 106, n.º 435 (Mar).
- 17 KORNAI, JANOS. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.

administradores públicos de reducir sus costos, para no encontrar soluciones innovadoras a los problemas a su cargo<sup>18</sup>.

Las dificultades y distorsiones en el comportamiento descritas, provenientes de la naturaleza pública de los recursos empleados, genera que la política fiscal y las decisiones de gastos, por sí solas, no sean suficientes para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, también se requieren reglas, mandatos encaminados a cambiar el comportamiento<sup>19</sup>.

De esta manera, ante la incapacidad de los instrumentos meramente financieros de obtener cambios en el comportamiento, es necesaria la inclusión de mandatos coercitivos que busquen obtener los resultados. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo contempla en su texto, no solo los recursos que se van a desplegar para cumplir con sus metas, sino, normas instrumentales necesarias para llevarlas a cabo.

Alcanzar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, requiere no solo de unas decisiones de gasto público, también, y tal vez de manera más relevante, reglas que intenten influenciar el comportamiento de las personas. La posibilidad de incluirlas como mecanismo para introducir modificaciones al ordenamiento jurídico en un trámite expedito y con fuerza de ley, permite contar con una herramienta importante de administración de la economía.

#### EL PLAN DE DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA<sup>20</sup>

La Constitución Política de 1991 consolidó el proceso de planificación de la intervención del Estado a través del instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, justo en el momento histórico en que pasó de ser principalmente fiscal a fundamentalmente regulatorio<sup>21</sup>. Para comprender esa situación, se puede analizar el cambio que han sufrido las agencias de planeación de los países suramericanos que con el paso del tiempo han modificado sus objetivos para ajustarse a las necesidades de política pública en los diferentes períodos con preocupaciones de política y diferentes instrumentos a su disposición<sup>22</sup>.

- 18 KORNAI, J., MASKIN, E., & ROLAND, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature*, 1.095-1.136.
- 19 MAJONE, G (1997), 'From the Positive to the regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17(2).
- 20 Un análisis del sistema Nacional de Planeación puede consultarse en TRUJILLO ALFARO, JORGE LUIS, *Presupuesto. Una aproximación desde la Planeación y el Gasto Público*, Editorial Universidad del Rosario, 2007.
- 21 MAJONE, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- 22 GUINAND, L. M. (2014). *The changing role of the central planning offices Latin America: a comparative historical analysis perspective (1950-2013)*. Maastricht University. Disponible en: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1544599/guid-81791089-e0ac-411d-a30d-d4a38a352d59-ASSET1.0>.



En el capítulo segundo de su Título XII, contempla el mandato perentorio:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

De acuerdo con el mismo texto, se puede apreciar que el Plan Nacional de Desarrollo contiene una parte general y un plan de inversiones públicas. La parte general indicará los *propósitos y objetivos nacionales de largo plazo*, así como *las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo*, el artículo es claro en determinar que solo las *estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental* se refieren a la actuación del Gobierno. Sobre ello la Corte Constitucional ha explicado que:

La Ley del Plan es uno de los mecanismos más importantes para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho, en tanto en ella se contemplan los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado el Estado y se propone adelantar con el concurso y para el beneficio de la sociedad, siempre teniendo presente que “[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”. Así, los planes técnicamente estructurados contienen normas a cuya ejecución se compromete el Estado durante el período respectivo, al igual que disposiciones que trazan pautas e indicativos a los particulares, propiciando el cumplimiento de los deberes sociales, con arreglo a la ley y dirigidos a la vigencia y aplicación de la Carta Política<sup>23</sup>.

Las posibilidades que plantea el artículo 339 de la Constitución Política no han sido agotadas, lo que ha llevado a que por inercia se sigan proponiendo por parte del Ejecutivo y aprobando por el Congreso de la República, planes de desarrollo con una vigencia cuatrienal, que inclusive, como se menciona en este texto, ni siquiera coincide con los periodos de gobierno, dados los tiempos que exige la Constitución Política para su trámite, y en su gran mayoría los planes de desarrollo escasamente superan tres años.

23 Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2012.

Una revisión a los antecedentes históricos resalta esa función de los planes de desarrollo, su origen teórico en las ideas de John Maynard Keynes y la ortodoxia económica de la segunda postguerra, ya que el origen de la Reforma Constitucional de 1968 fue la implementación del plan económico presentado por la Misión del Banco Mundial, liderada por Lauchin Currie y en la que participó Albert Hirschmann, como objetivo, de incrementar la eficacia del Estado Colombiano en lograr metas de desarrollo mediante la planificación económica<sup>24</sup>. Así, la Corte Constitucional reconoce que

La Reforma Constitucional de 1968 culminó un proceso de traslación de facultades de regulación de la economía al Presidente. La actual constitución ha revertido esa tendencia. En concreto, lo que se hizo en la Asamblea Nacional Constituyente fue traspasar funciones económicas radicadas en cabeza del Presidente al Congreso y, notoriamente, a la Junta Directiva del Banco de la República, autoridad del orden nacional. Lo que debe tenerse presente es el carácter nacional de las autoridades encargadas de regular y reglamentar la actividad económica.

El Congreso mantiene su función de dictar los lineamientos de la intervención. En efecto, el art. 150-21, al reconocer la facultad del Congreso de expedir las leyes de intervención económica, exige que esta competencia se ejerza de manera precisa, para definir fines y alcances y, particularmente, dejando diáfano los límites de la libertad económica. Puede decirse que la facultad de intervenir en la economía dentro del sistema constitucional colombiano, en lo esencial, descansa primordialmente en el Congreso y por esto es una función que se ejerce en atención a intereses nacionales y unitarios.

La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340) donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas sino por el contrario teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales<sup>25</sup>.

Adicionalmente, y desde un punto de vista normativo, se puede verificar que la vigencia de los planes de Desarrollo a partir de la Reforma Constitucional de 1968 ha coincidido

24 ADELMAN, J. (2013). *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*. Princeton University Press.

25 Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

con los periodos presidenciales, vale decir 4 años. En este punto, es necesario recordar el texto del artículo 14 de la Reforma Constitucional de 1968:

ARTÍCULO 14. El Artículo 80 de la Constitución Nacional quedará así:

Habrà una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4o del Artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten.

Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras.

En el primer debate de los proyecto de ley sobre las materias del ordinal 4o del Artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La Comisión Especial 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 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 sólo 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.

La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas.

La coyuntura política derivada del Frente Nacional no permitió que la Comisión del Plan, creada por la reforma constitucional de 1968 se conformara<sup>26</sup>, con lo cual no se surtió en el Congreso de la República el trámite para convertir los planes de desarrollo en leyes de la República. Las rivalidades políticas y la paridad exigida por el texto constitucional imperante para la época, no permitió lograr los consensos y acuerdos políticos que llevaran a la conformación de la Comisión a que se refería el texto de 1968.

En tal sentido, es evidente que existieron Planes de Desarrollo, pero como documentos de política y no bajo la figura que pudiera obedecer al cumplimiento de todos los pasos exigidos para el trámite de un proyecto de ley. Como quiera que las condiciones constitucionales no se configuraron, los Planes de Desarrollo no se expidieron con la formalidad de leyes. Esos documentos de política coincidieron con las propuestas de los presidentes de la República y, por ende, su norte no trascendía el tiempo correspondiente al periodo de gobierno respectivo.

De allí que desde 1970 los planes de desarrollo tuvieron, de manera consuetudinaria, vigencia que coincidía con los 4 años del Gobierno Nacional:

Desarrollo económico y social (1961-1970) - Alberto Lleras Camargo  
 Planes y programas de desarrollo (1969-1972) - Carlos Lleras Restrepo  
 Las cuatro estrategias (1970-1974) - Misael Pastrana Borrero  
 Para cerrar la brecha (1974-1978) - Alfonso López Michelsen  
 Plan de integración social (1978-1982) - Julio César Turbay Ayala  
 Cambio con equidad (1982-1986) - Belisario Betancur Cuartas  
 Plan de economía social (1986-1990) - Virgilio Barco Vargas  
 La revolución pacífica (1990-1994) - César Gaviria Trujillo

#### ESFERAS DE ACCIÓN EN EL ARTÍCULO 339



26 PERDOMO, J. V. (2004). Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas*, (108), 317-334.

Una lectura del texto superior, conlleva discernir que los actores y tiempos que prevé el pluricitado artículo 339 de la Constitución Política, son, evidentemente, muy distintos y plantean diferentes orbitas de acción. En primer lugar, se refiere a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, es decir, una primera esfera muy amplia de cobertura, que involucra no solo la actividad estatal, sino también lo que el sector privado puede aportar en la construcción y ejecución de las políticas públicas.

Amén de lo que pueda preverse en nuestras actividades cotidianas, el largo plazo no podría restringirse tan solo a un periodo presidencial de 4 años, a pesar del amigable sarcasmo de John Maynard Keynes<sup>27</sup>, los procesos económicos se desarrollan en períodos históricos; por ejemplo, los resultados de los incrementos en las condiciones económicas se aprecian en las mejoras en las condiciones de vida en varias décadas<sup>28</sup>; episodios del pasado aún generan efectos que determinan el nivel de confianza en la sociedad<sup>29</sup>; inclusive decisiones sobre la organización y derechos de propiedad relacionados con la producción rural durante la época de la colonia tienen efectos sobre los niveles de desarrollo actuales<sup>30</sup>. De esta manera, prioridades que se adopten hoy pueden tener efectos en el futuro lejano, y así, la labor de generar desarrollo económico debe considerar que su desenlace se sentirá décadas venideras y no solo en un período presidencial.

De otra parte, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, sin duda plantea una restricción a la *res publicae*, con un protagonismo que no vincula a los actores particulares. En esa lógica, el tiempo que plantea la Constitución Política es algo que también debe trascender los periodos de gobierno.

Por último, en esta morfología de la parte general del PND, se hace alusión a un periodo específico de tiempo, que coincide con el presidencial, dado que son las estrategias y orientaciones de la política económica social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. En esta última referencia es claro que los planes de desarrollo, únicamente en ese componente, no podrían trascender el periodo cuatrienal.

Nada impide que los dos primeros actores tengan una órbita temporal mucho más amplia para su actuar, vale decir, el largo y mediano plazo. Especialmente si se considera que las decisiones tomadas en el presente van a afectar las generaciones venideras. Mal podría un ejercicio de planeación, reconocimiento de prioridades, circunscribirse a un tiempo corto, ignorando que esas decisiones van a afectar el futuro, de maneras difíciles de predecir.

En el mismo sentido, llama la atención lo que prevé el segundo inciso, del pluricitado artículo 339, en cuanto a los planes territoriales, dado que involucra únicamente el mediano y el corto plazo; eso lleva a plantear que el largo plazo se plantea única y

27 KEYNES, JOHN MAYNARD, (1971). *Collected writings of John Maynard Keynes, vol. 4. (A tract on Monetary Reform)*. Macmillan. p. 65.

28 FOGEL, ROBERT. W. (1994). Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy. *The American Economic Review*, 84(3), 369-395.

29 NUNN, NATHAN, and LEONARD WANTCHEKON. 2011. "The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa." *American Economic Review*, 101(7): 3221-52.

30 DELL, MELISSA. (2010). The persistent effects of Peru's mining mita. *Econometrica*, 78(6), 1863-1903.

exclusivamente para los planes de desarrollo del nivel nacional. La interpretación puede ser adicionalmente sustentada, al mencionar el iter en los periodos de gobierno para las autoridades municipales, pues inicialmente dichos mandatos correspondían a dos años, por lo que resulta claro que no tenían un norte de largo plazo, posteriormente pasaron a ser de tres años y hoy en día también son cuatrienales.

Los actos legislativos que han modificado los periodos de gobiernos municipales y departamentales no han tenido en cuenta esas circunstancias y carecen de alusión alguna a los tiempos particulares de los correspondientes planes de desarrollo.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional no se ha referido al significado del largo plazo. De manera tangencial ha hecho alusión al plan cuatrienal, lo cual evidentemente resulta de las leyes que se han aprobado y han sido objeto de su revisión, dado que en sus epígrafes aluden a esos periodos de tiempo.

En este punto, es necesario advertir que la existencia de planes de desarrollo que trasciendan los periodos presidenciales de gobierno, no significa que se estén invadiendo las competencias de futuros mandatarios, como lo muestran por ejemplo, la existencia de los planes de educación y salud pública. Para alcanzar el desarrollo económico debe existir consistencia en ese propósito, permitiendo realizar ajustes periódicos a esas decisiones de políticas públicas.

El contexto de la ley que aprueba el congreso y que inicia su trámite dentro de los seis meses siguientes al periodo presidencial, es de la esencia de nuestra democracia participativa. Un reflejo de ello es la intervención indispensable del Consejo Nacional de Planeación. Esos propósitos y objetivos nacionales de largo plazo se llevarían cada cuatro años a su refrendación o modificación por parte de la corporación de elección popular, previo el concepto de dicho Consejo.

Es en ese ejercicio democrático que ahí sí, cada cuatro años, va a permitir tener un verdadero horizonte de largo plazo, que en cada periodo presidencial se ajuste a las decisiones que tomen los ciudadanos en las urnas, con ese claro contenido.

#### PROPUESTAS DE ESTABLECER EL "LARGO PLAZO" MEDIANTE MANDATO LEGAL

Con el fin de delimitar el alcance de la expresión "largo plazo" utilizada por la Constitución Política, y con una irrestricta fe en las posibilidades de la planeación como herramienta para alcanzar el desarrollo económico, algunos experimentados legisladores han realizado propuestas para definir que abarque 12 años. Así, el 29 de agosto de 2017, fue radicada en el Congreso de la República una propuesta de modificación de las disposiciones de la Ley 152 de 1994, con el ánimo de crear un instrumento de planeación con una temporalidad de 12 años, el cual se constituiría como el plan de desarrollo, con desarrollos subordinados parciales a cargo de cada gobierno.

Respecto a esa propuesta, vale decir, de Horacio Serpa Uribe, uno de los presidentes del célebre triunvirato de 1991, se debe resaltar que la elección del número de 12 años como vigencia de las propuestas de planificación y fijación de prioridades de inversión puede sonar arbitrario. Como se expuso en el acápite anterior, en materia de resultados

económicos el largo plazo puede ser entendido como superior a varias generaciones y restringirlo a un período de casi una década no parece pertinente, especialmente cuando los instrumentos de política fiscal ya están diseñados para un período de esa escala de tiempo.

Así mismo, realzarían la importancia de los gobiernos que puedan formular el Plan de Desarrollo, quienes podrían fijar el rumbo de gobierno los siguientes tres Presidentes, sin que exista una explicación de los mecanismos de adecuación de los que denomina "planes parciales de desarrollo" cuya periodicidad coincide con la del respectivo Presidente. De esta forma, resulta probable que los Planes Parciales modifiquen sustancialmente cada Plan de Desarrollo y el pretendido fortalecimiento de los procesos de planeación no se logre.

#### OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Descendiendo en la pirámide kelsenina, un referente normativo que resulta muy pertinente para la interpretación, proviene de la Ley 819 de 2003, que al consagrar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le da una perspectiva de 10 años. Tal como lo establece su artículo segundo:

Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

De acuerdo con lo expuesto por la norma transcrita, el ordenamiento jurídico de la actividad fiscal del Estado, acorde con el Derecho comparado, ya contempla una definición del "mediano plazo" fijándola en diez años. Por lo tanto, existe un argumento de orden legal para determinar que un instrumento de mayor relevancia y un alcance que supera la política fiscal, pueda tener una vigencia plurianual superior.

Adicionalmente, otras normas relacionadas con las funciones de la intervención del Estado en la economía y en la prestación de los servicios públicos también establecen la existencia de planes con vigencias superiores a los períodos de los respectivos gobiernos.

De esta manera, la Ley 115 de 1994 establece, en su artículo 72, la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo Educativo, con una vigencia de diez (10) años, en el cual se fijan las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.

A diferencia de la norma anteriormente discutida, en la Ley 1122 de 2007 se dispuso que el Plan Nacional de Salud Pública tendría una vigencia de cuatro (4) años y se "expresaba" en el respectivo Plan de Desarrollo. Sin embargo, el mismo legislador dispuso en la Ley 1438 de 2011 que el instrumento de planificación de las actividades estatales



en el sector salud se realizaría a través de un instrumento con un plazo de diez (10) años, denominado Plan Decenal de Salud Pública.

A su vez, y en el importante tema de la paz, el Acto Legislativo n.º 02 de 2017 restringió la capacidad de "hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del acuerdo final" de modificar lo acordado para lograr la Firma del Acuerdo de Paz. Norma jurídica que, además, avaló la Corte Constitucional en Sentencia C-630 de 2017.

## EL PLAN DE DESARROLLO COMO LEY Y SU TRÁMITE LEGISLATIVO

Un aspecto relevante sobre el funcionamiento de las instituciones en toma de decisiones colectivas que dependen de la agregación de preferencias individuales a través del voto, es que los resultados finales de ese ejercicio están condicionados por la metodología que se utilicen para determinar al ganador<sup>31</sup>. Así mismo, en eventos en que no exista una opción que pueda ser vencida por todas las demás a consideración (en la terminología de la teoría de la elección social, cuando no existe un ganador de Condorcet<sup>32</sup>), los resultados de una votación dependen fundamentalmente de la naturaleza de los mecanismos institucionales que generan la agenda de la votación (el orden en que las opciones a elegir se presentan a los votantes)<sup>33</sup>.

Es decir, si un individuo, por ejemplo un secretario de junta cuenta con el poder completo y exclusivo de elegir y ordenar los elementos del orden del día de la agenda, puede extraer todas las ventajas de esa situación, seleccionando la secuencia de votaciones, de manera tal que produzcan su resultado ideal<sup>34</sup>.

Las reglas de una elección restringen el conjunto de acciones posibles en la práctica, generando una estructura en los eventuales comportamientos de los votantes<sup>35</sup>; al señalar la metodología y otorgar a un individuo, o grupos de individuos, derechos para decidir sobre el orden de presentación de las opciones a elegir a los electores, se determina el resultado final de una votación.

Lo anterior cobra importancia para la organización del trámite de las propuestas que se convertirán en leyes a través de discusiones y aprobación de propuestas en un órgano de elección popular.

Una asamblea departamental, concejo municipal o el Congreso de la República se conforma por múltiples miembros interesados en que sus propuestas, y aquellas que benefician a sus electores y/o patrocinadores, se conviertan en mandatos obligatorios.

31 YOUNG, PEYTON. "Optimal Voting Rules." *The Journal of Economic Perspectives* 9, n.º 1 (1995): 51-64.

32 TATARU, MARIA, and VINCENT MERLIN. "On the relationship of the Condorcet winner and positional voting rules." *Mathematical Social Sciences* 34, n.º 1 (1997): 81-90.

33 MCKELVEY, RICHARD D. "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control." *Journal of Economic theory* 12, n.º 3 (1976): 472-482.

34 SHEPSLE, KENNETH A., and BARRY R. WEINGAST. "Uncovered sets and sophisticated voting outcomes with implications for agenda institutions." *American Journal of Political Science* (1984): 49-74.

35 SHEPSLE, KENNETH A., and BARRY R. WEINGAST. "Structure-induced equilibrium and legislative choice." *Public choice* 37, n.º 3 (1981): 503-519.



Sin embargo, el tiempo disponible para que la plenaria de ese órgano decida sobre todo el conjunto posible de propuestas de sus miembros es finito, es un recurso escaso, y por esa razón, las reglas de procedimiento legislativo se refieren a la manera en que se controla la agenda del poder legislativo<sup>36</sup>.

En ausencia de reglas sobre el uso del tiempo de la plenaria, el resultado sería un cuello de botella de las propuestas, debido a que todas deben ser aprobadas allí, pero solo un subconjunto de ellas en un tiempo determinado, esto conlleva que exista un conflicto sobre las prioridades<sup>37</sup>.

Analíticamente el acceso irrestricto a utilizar el tiempo de la plenaria es similar<sup>38</sup> a la sobre explotación de un recurso de acceso común<sup>39</sup>, que requiere de un conjunto de instituciones para su uso sostenible<sup>40</sup>. Esas reglas consisten en que diversos representantes y contrapuestos intereses deben contar con mecanismos que limiten el acceso a emplear el tiempo de plenaria.

Por otro lado, la tendencia a que los intereses representados políticamente sean aquellos bien organizados, homogéneos y relativamente pequeños en comparación con la sociedad en general<sup>41</sup>, implica que en la mayoría de los temas y propuestas de esos representantes de intereses concentrados, por sí solos, no cuenten con los votos necesarios, para ellos mismos aprobar todas sus propuestas, por ello requieren intercambiar votos con las posiciones de otros representantes, en aquellas materias de interés reducido para ellos, sus electores y/o patrocinadores<sup>42</sup>.

Sin embargo, como en todo intercambio cuyo cumplimiento es diferido en el tiempo, existe el riesgo de oportunismo<sup>43</sup>. En la arena legislativa consistiría en prometer el voto en un sentido, en cambio de la aprobación de una propuesta, pero una vez se ha obtenido esa aprobación, incumplir cuando sea el turno respectivo.

Como en todas las transacciones, las instituciones que permiten el intercambio, deben reducir ese oportunismo y los costos de realizarlas; para el contexto del funcionamiento en cuerpos colegiados, su organización a través de comités especializados permite reducir esos costos.

36 MCCUBBINS, MATHEW. "Legislative Process and the Mirroring Principle", en *Handbook of New Institutional Economics*, editado por CLAUDE MÉNARD y MARY SHIRLEY (2008) Editorial Springer.

37 COX GARY, "The Organization of Democratic Legislatures", en *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por BARRY WEINGAST y DONALD WITTMAN (2006) Oxford University Press.

38 COX GARY, "The Efficient Secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England", Capítulo 6. Cambridge University Press.

39 HARDIN, GARRETT. "The tragedy of the commons." *Science* 162, n.º 3859 (1968): 1.243-1.248.

40 OSTROM, ELINOR. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press, 1990.

41 DOWNS, ANTHONY. "An economic theory of political action in a democracy." *The Journal of Political Economy* (1957): 135-150.

42 RIKER, WILLIAM H., and STEVEN J. BRAMS. "The paradox of vote trading." *The American Political Science Review* (1973): 1.235-1.247.

43 WILLIAMSON, OLIVER E. "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations." *Journal of law and economics* (1979): 233-261.

Esto se debe a que en vez de intercambiar votos directamente, los legisladores en un sistema de comités o comisiones constitucionales, institucionalizan el intercambio de influencia sobre las posiciones en la comisión respectiva; en vez de "negociar" votos, los legisladores buscan posiciones importantes en las Comisiones con derechos de decisión sobre los asuntos relevantes para ellos, sus electores y/o patrocinadores<sup>44</sup>.

Esas posiciones les dan derecho a controlar la agenda de su Comisión y las propuestas para la Plenaria, que, de acuerdo con lo expuesto, son recursos importantes para conseguir los resultados de política pública deseados por el congresista.

Las instituciones, aquellas reglas formales e informales<sup>45</sup>, de funcionamiento de una legislatura determinan el poder relativo de sus diferentes miembros, y con ello la facultad de agendar el órgano colegiado y con ello las propuestas que, finalmente, se convierten en Ley, su contenido y el momento en que son aprobadas. Adicionalmente, y junto con la composición del cuerpo, determinan el precio relativo que deben pagar las diferentes propuestas y proyectos antes de convertirse en Ley de la República.

Respecto al asunto concreto de las reglas especiales de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución Política, en su artículo 341, prevé:

(...) Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. 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. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente. 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, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. 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.

44 WEINGAST, BARRY R. and WILLIAM J. MARSHALL. "The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets". *The Journal of Political Economy* (1988): 132-163. Página 148.

45 NORTH, DOUGLASS C. "Institutions and credible commitment." *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* (1993): 11-23.

Así las cosas, los mandatos contenidos en esa norma tramitada por el mismo Congreso de la República constituyen mecanismos idóneos para su ejecución, contando con la facultad de suplir aquellas reglas, sin que sea necesaria la expedición de otras leyes.

La elaboración del Plan de Desarrollo es una tarea que corresponde al Gobierno con la colaboración de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura. La Constitución Política también determina que el Plan Nacional de Inversiones se expedirá a través de un acto con fuerza material de Ley de la República, restringiendo al Congreso su aprobación con plazo de tres meses, que si no es cumplido autoriza al Gobierno Nacional para su expedición mediante Decreto.

Adicionalmente, el artículo 342 de la Constitución Política establece que el procedimiento de adopción del Plan Nacional de Desarrollo estará contenido en una Ley Orgánica:

La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

En desarrollo de ese mandato Constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". En ella se determinó el procedimiento de adopción de la Ley que contiene el respectivo Plan de Desarrollo, en el cual se pueden apreciar diferencias notables con el trámite de otras leyes.

El artículo 20 establece que el primer debate del Plan debe realizarse en sesiones conjuntas de las comisiones de asuntos económicos en un término improrrogable de 45 días. Así mismo, el artículo 21 establece que el segundo debate contará con el mismo plazo para concluir.

El artículo 22 establece, en su inciso primero, de manera expresa que:

En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. *Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público (destacado fuera del original).*

De acuerdo con ese mandato, los miembros del Congreso de la República que deseen introducir modificaciones a los programas, proyectos de inversión y a los mecanismos idóneos para su ejecución (un elemento del Plan de Inversiones) requieren del aval expreso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por último, el artículo 25 plasma el mandato constitucional de que el Gobierno expida un Decreto con fuerza de Ley que contenga el Plan de Desarrollo, si el Congreso no aprueba en el plazo constitucional de tres meses:

Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste.

De acuerdo con las reglas constitucionales y orgánicas expuestas, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ofrece al Gobierno la oportunidad de introducir modificaciones a la normatividad de manera permanente, mediante un procedimiento legislativo que disminuye el poder de agenda de los congresistas.

Limita, considerablemente, la posibilidad de modificaciones en sede legislativa supe-  
ditándolas al aval expreso y escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cuenta con la amenaza que, de no ser aprobado en los tiempos establecidos el proyecto del Gobierno, sea expedido a través de un Decreto con fuerza material de Ley, impidiendo que estrategias dilatorias en el Congreso de la República afecten la posibilidad que el contenido del Plan escogido por las autoridades de planeación sea diferente.

Adicionalmente, y aparte de las reglas especiales consignadas en la Constitución Política y de la respectiva Ley Orgánica, la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de precedentes jurisprudenciales relacionados con el concepto de unidad de materia que han permitido que el Gobierno, en la etapa de preparación del proyecto de Plan de Desarrollo, introduzca más temas:

En definitiva, queda claro que esta Corporación ha señalado insistente e invariablemente que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede crear ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución de plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general<sup>46</sup>.

Estos requisitos de unidad de materia, han sido decantados, y la misma Corte Constitucional ha explicado que:

En suma, (i) el Plan Nacional de Desarrollo, al lado de una parte general o dogmática y un plan de inversiones, contiene unos elementos instrumentales o medidas para la ejecución del mismo; (ii) el carácter comprensivo de la noción de "desarrollo" permite que el Plan Nacional lo integren contenidos temáticos diversos, constitucionalmente admisibles; (iii) la unidad de materia, en consecuencia, no se predica de la parte dogmática del Plan sino de las

46 Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012.

disposiciones de carácter instrumental; (iv) las disposiciones instrumentales del Plan –mecanismos para la ejecución de sus diversos aspectos–, deben guardar unidad de materia con la parte dogmática o general del mismo; (v) la unidad de materia consiste en una conexidad directa y eficaz –no supuesta ni conjetural– entre la medida instrumental y los componentes generales del Plan, que preserve su coherencia; (vi) la parte general del Plan consiste en los fines, objetivos, propósitos, metas, estrategias y orientaciones, incorporados en el capítulo correspondiente de la Ley del Plan y en los documentos anexos y complementarios que contienen los tópicos descritos; (vii) la conexidad de las disposiciones instrumentales con las disposiciones generales o dogmáticas del Plan, ha de ser directa y eficaz, esto es, real, no mediata ni conjetural, de modo que se preserve la coherencia del mismo; (viii) específicamente, debe existir una conexidad finalística o teleológica entre las normas instrumentales del Plan y la parte general del mismo, de modo que aquellas tengan aptitud para contribuir eficazmente a la realización de éste<sup>47</sup> (destacado fuera del original).

Este tratamiento jurisprudencial se fundamenta en el objetivo del Plan, sobre el cual la Corte Constitucional ha reconocido su carácter multi-temático, implícito en la noción de desarrollo:

En efecto, la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unidad de materia cobra un significado preciso en la Ley del Plan, en virtud del así denominado “principio de coherencia”, contenido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo<sup>48</sup>.

Para que la Ley del Plan cumpla con esa coherencia, la Corte Constitucional ha determinado que

Según este precepto “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”, mandato que ha sido interpretado en el sentido que “los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan.

(...)

Nótese entonces que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposicio-

47 Corte Constitucional, Sentencia C-747 de 2012.

48 Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2008.

nes de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo<sup>49</sup>.

Así mismo, la Corte Constitucional ha reiterado que en materia del Plan Nacional de Desarrollo:

El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene. Esta exigencia de un vínculo estrecho entre los medios y los fines, encuentra fundamento no solo en la necesidad de conferir un contenido preciso a la unidad de materia en un estatuto multitemático como la ley del Plan, sino en el principio de coherencia reconocido en la Ley Orgánica 152 de 1994 al prescribir que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste<sup>50</sup>.

La misma Corte Constitucional explica su propia jurisprudencia sobre la unidad de materia en la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, cuando expresa que:

(...) el juicio para establecer si se cumplió con el principio de unidad de materia, implica determinar la ubicación y alcance del precepto acusado, para verificar si se trata de una norma general o instrumental, posteriormente se analizarán si existen objetivos, metas, estrategias o planes a los que sirva el mandato, y finalmente que se puede acudir al procedimiento legislativo como criterio que permita advertir el reconocimiento del mandato instrumental como medida para materializar el Plan<sup>51</sup>.

De esta manera, la interpretación de la Corte Constitucional del principio de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo obliga a las autoridades de planeación a ser cuidadosas en la justificación de las medidas normativas que introducen en el proyecto de plan, ya que toda medida que se pretenda introducir en el ordenamiento jurídico a través de ese instrumento debe estar encaminada a cumplir las metas y objetivos contemplados en la parte general o aquellos documentos anexos o complementarios que contengan esas metas.

Con esa advertencia, el Gobierno Nacional debe ser cuidadoso en la coherencia de las propuestas normativas y el contenido de sus objetivos para introducir modificaciones al ordenamiento jurídico a través de un procedimiento expedito y con la capacidad de controlar las eventuales propuestas de modificación en el foro legislativo.

Así, el Gobierno Nacional tiene evidentes ventajas en el proceso de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo, con las que no cuenta en el trámite legislativo corriente.

49 Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016.

51 Corte Constitucional, Sentencia C-08 de 2018.

Actúan de manera racional al seleccionar el camino de aprobación de normas que demanden menos esfuerzo, costos y posibilidades de intervención de los representantes a la Cámara y a senadores para introducir reformas al ordenamiento jurídico a través de la Ley de Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; esa predilección se manifiesta en que cada Plan de Desarrollo tiene la tendencia a contar con más artículos y regular más temas que el anterior.

Con las anteriores consideraciones y la jurisprudencia de la Corte Constitucional se podría concluir que las leyes que contienen los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo tienen: a) vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico y b) contienen disposiciones de intervención normativa de tipo regulatorio.

No obstante, la Corte Constitucional, en Sentencia C-092 de 2018, puso en entredicho esas conclusiones al declarar inexecutable el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, el cual modificaba el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, con el propósito de incrementar las multas administrativas por infracción al régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios y con ello la efectividad del efecto disuasorio de esas normas.

De acuerdo con el comunicado de prensa n.º 039 de octubre 3 de 2018, ya que a la fecha de entrada de este trabajo a imprenta no se había publicado el texto completo de la Sentencia, el sustento de esa decisión es:

(...) cuando se estudian normas incorporadas en la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, una medida de naturaleza permanente, como lo son las sanciones a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en principio es ajena a un (sic) ley cuya vocación es transitoria, como en efecto lo es la ley del plan de desarrollo. Más aún, cuando tales disposiciones de tipo sancionatorio son por su propia naturaleza completamente ajenas a una norma general de planificación económica.

De acuerdo con esa afirmación, las medidas regulatorias permanentes no podrían incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo, ya que la interpretación expresada en Comunicado de Prensa n.º 039, esas leyes son de "vocación transitoria," a pesar de su naturaleza de instrumento jurídico que contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y que las decisiones de intervención en los mercados no son transitorias sino que, como lo ha explicado la doctrina de la ciencia económica referenciada en este escrito, sus efectos tienen la tendencia a permanecer por períodos extensos de tiempo.

Adicionalmente, consideró la Corte Constitucional que las medidas de tipo sancionatorio son completamente ajenas a una norma general de planificación económica; debe recordarse que el contenido del Plan Nacional de Inversiones, elemento esencial del Plan Nacional de Desarrollo, contiene mandatos que constituirán mecanismos idóneos para su propia ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Es decir, que la Constitución Política autoriza que el legislador incluya normas jurídicas para que el Estado alcance los propósitos y objetivos de largo plazo,

recordando que los instrumentos regulatorios pueden ser más efectivos y eficientes que los fiscales para obtener los resultados de la política del gobierno<sup>52</sup>.

En ese contexto, debe recordarse que el contenido normativo es esencial y fundamental para determinar los resultados posibles en una economía<sup>53,54</sup>, y dentro de esos mecanismos, las reglas de intervención administrativa y la posibilidad real de sancionar y con ello disuadir las conductas definidas como perjudiciales son extremadamente relevantes para alcanzar la eficiencia del sistema económico de una sociedad<sup>55</sup>. Por esa razón, afirmar categóricamente que las normas sancionatorias resultan completamente ajenas a la planificación económica no puede sino ser recibida con perplejidad.

Así mismo, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 sí se referían expresamente al fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>56</sup>, medidas que por supuesto incluyen incrementar la capacidad disuasoria de esa entidad y la mejora de la información que emplea para tomar decisiones, lo cual implica que las sanciones que imponga sean proporcionales a los eventuales daños generados por las infracciones y de la disposición a colaborar por parte de los sujetos vigilados. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia anterior de la Corte Constitucional, sí existía unidad de materia entre el contenido del artículo 208 de la Ley 1753 de 2018 y las bases del plan, el criterio anteriormente decantado y aparentemente echado al traste por la Sentencia C-092 de 2018.

De esta manera, los autores del presente escrito esperan que una vez se haya publicado el texto completo de la Sentencia C-092 de 2018 resulte que las menciones a la inclusión de normas sancionatorias en las leyes que contienen el Plan Nacional de Desarrollo sean *obiter dicta* y que la *ratio decidendi* de ese fallo judicial estén relacionadas con el criterio de tipicidad y legalidad de las sanciones administrativas.

52 MAJONE, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.

53 COASE, RH (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. Vol.3 (1), (1-44).

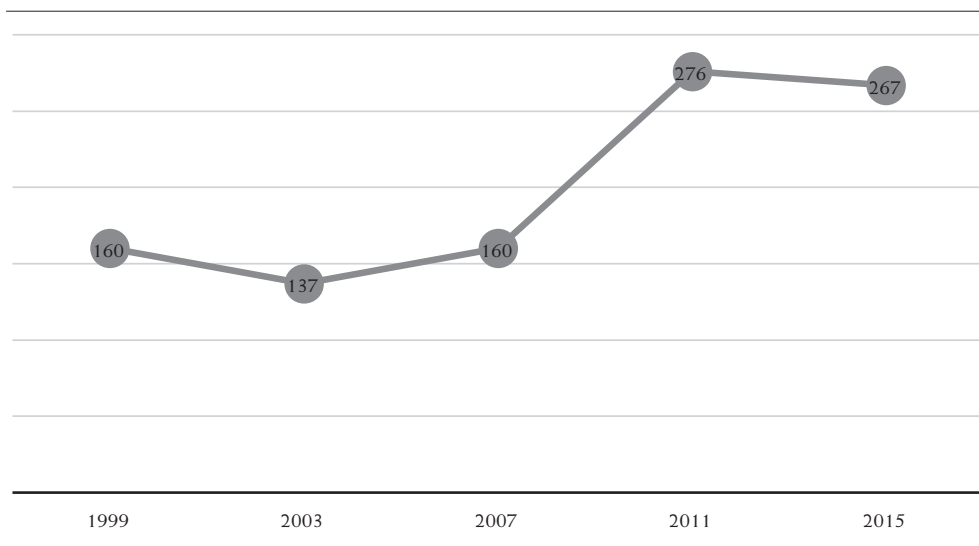
54 NORTH DC. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

55 GLAESER, E. L. & SHLEIFER, A. (2003). The rise of the regulatory state. *Journal of Economic Literature*, 41(2), 401-425.

56 Departamento Nacional de Planeación (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, página 296. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>



NÚMERO DE ARTÍCULOS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



Nota: La Ley 508 de 1999 fue declarada inexecutable.

Como se puede apreciar, el Gobierno Nacional ha aprovechado la oportunidad brindada por las reglas procedimentales muy particulares de adopción de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para introducir modificaciones, con vocación de permanencia, al ordenamiento jurídico.

Esa situación evidencia que a partir de los años 90 del siglo pasado, la importancia del Plan Nacional de Desarrollo no está únicamente en su capacidad de dirigir los procesos inminentemente fiscales, sino que tiene un componente regulatorio cada vez más elevado, señalando la importancia de la intervención en la economía mediante reglas que deberían tener una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, superior a un cuatrenio.

## CONCLUSIÓN

Las reglas de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo no prohíben de manera expresa que las denominadas normas instrumentales cuenten con una vocación de permanencia en el tiempo. Para cumplir con los objetivos constitucionalmente asignados a la herramienta de planeación económica –Plan Nacional de Desarrollo– se debe reconocer que las normas allí contenidas cuentan con la misma vigencia que la contemplada para las normas de las leyes ordinarias.

Las reglas son un mecanismo que fortalecen las limitaciones de los instrumentos fiscales para alcanzar las metas del desarrollo económico, y son esenciales para cumplir con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo. El procedimiento de adopción mediante ley de los

Planes de Desarrollo permite que cada Gobierno evalúe la posibilidad de continuar con los esfuerzos de las administraciones anteriores y exista coherencia a largo plazo en la actuación estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, J. (2013). *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*. Princeton University Press.
- ALCHIAN, ARMEN A. "Uncertainty, evolution, and economic theory." *The Journal of Political Economy* (1950): 211-221.
- BOYCKO MAXIM, SHLEIFER ANDREI and VISHNY ROBERT W. (1996) "A Theory of Privatization." *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 435 (Mar)
- COASE, RONALD HARRY. "The nature of the firm." *Economica* 4, n.º 16 (1937): 386-405.
- COASE, RONALD HARRY. "The Problem of social cost" *Journal of law & economics*. 3 (1960): 1.
- COASE, RONALD HARRY. "Accounting and the theory of the firm." *Journal of Accounting and Economics* (1990): 3-13.
- COX GARY "The Efficient Secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England." Cambridge University Press.
- COX, GARY. "The Organization of Democratic Legislatures", en *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Barry Weingast y Donald Wittman (2006) Oxford University Press.
- DELL, MELISSA. (2010). "The persistent effects of Peru's mining mita." *Econometrica*, 78(6), 1.863-1.903.
- DOWNS, ANTHONY. "An economic theory of political action in a democracy." *The Journal of Political Economy* (1957): 135-150.
- EVANS, P. & BELLAMY, S. (1995). "Performance evaluation in the Australian public sector: The role of management and cost accounting control systems." *International Journal of Public Sector Management*, 8(6).
- FOGEL, ROBERT W. (1994). "Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy." *The American Economic Review*, 84(3), 369-395.
- GUINAND, L. M. (2014). *The changing role of the central planning offices Latin America: a comparative historical analysis perspective (1950-2013)*. Maastricht University.
- HARDIN, GARRETT. "The tragedy of the commons." *Science* 162, n.º 3859 (1968): 1.243-1.248.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST. "The use of knowledge in society." *The American economic review* (1945): 519-530.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST. *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012.
- KEYNES, JOHN MAYNARD (1971) *Collected writings of John Maynard Keynes, Vol 4. (A tract on Monetary Reform)*. Macmillan.
- KORNAI, JANOS (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.
- KORNAI, J.; MASKIN, E. & ROLAND, G. (2003). "Understanding the soft budget constraint." *Journal of economic literature*, 1095-1136.
- MAJONE, G. (1997). "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance." *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.

- MCCUBBINS, MATHEW. "Legislative Process and the Mirroring Principle", en *Handbook of New Institutional Economics*, editado por CLAUDE MÉNARD y MARY SHIRLEY (2008) Editorial Springer.
- MCKELVEY, RICHARD D. "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control." *Journal of Economic theory* 12, n.º 3 (1976): 472-482.
- MENG, XIN; NANCY QIAN and PIERRE YARED. *The institutional causes of China's great famine, 1959-61*. n.º w16361. National Bureau of Economic Research, 2010.
- NORTH, DOUGLASS C. "Institutions and credible commitment." *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* (1993): 11-23.
- NUNN, NATHAN, and LEONARD WANTCHEKON. 2011. "The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa." *American Economic Review*, 101(7): 3221-52.
- OSTROM, ELINOR. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, 1990.
- PREMCHAND, A. (1995). *Effective government accounting*. International Monetary Fund.
- RIKER, WILLIAM H. and STEVEN J. BRAMS. "The paradox of vote trading." *The American Political Science Review* (1973): 1.235-1.247.
- SAMUEL, S.; COVALESKI, M. A. & DIRSMITH, M. W. (2008). "Accounting in and for US Governments and Non-profit Organizations: a Review of Research and a Call to Further Inquiry." *Handbooks of Management Accounting Research*, 3, 1.299-1.322.
- SHEPSLE, KENNETH A. and BARRY R. WEINGAST. "Structure-induced equilibrium and legislative choice." *Public choice* 37, n.º 3 (1981): 503-519.
- SHEPSLE, KENNETH A. and BARRY R. WEINGAST. "Uncovered sets and sophisticated voting outcomes with implications for agenda institutions." *American Journal of Political Science* (1984): 49-74.
- TATARU, MARIA, and VINCENT MERLIN. "On the relationship of the Condorcet winner and positional voting rules." *Mathematical Social Sciences* 34, n.º 1 (1997): 81-90.
- TRUJILLO ALFARO, JORGE LUIS (2007). *Presupuesto. Una aproximación desde la Planeación y el Gasto Público*, Editorial Universidad del Rosario.
- WEINGAST, BARRY R. and WILLIAM J. MARSHALL. "The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets." *The Journal of Political Economy* (1988): 132-163.
- WILLIAMSON, OLIVER E. "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations." *Journal of law and economics* (1979): 233-261.
- YOUNG, PEYTON. "Optimal Voting Rules." *The Journal of Economic Perspectives* 9, n.º 1 (1995): 51-64.

#### SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

- Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.
- Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993.
- Corte Constitucional Sentencia C-557 de 2000.
- Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.
- Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2008.
- Corte Constitucional Sentencia C-077 de 2012.
- Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012.

Corte Constitucional, Sentencia C-747 de 2012.

Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016.

Corte Constitucional, Sentencia C-08 de 2018.

Corte Constitucional Comunicado n.º 039 de octubre 3 de 2018.