

Economía y Constitución en Colombia

Introducción. I. La Economía en la Constitución de 1991. II. La Reforma sobre la Banca Central. III. El Federalismo Fiscal en la Constitución. Conclusión. Referencias. Anexo.

Introducción

En este trabajo se desarrollan dos objetivos básicos. En primer lugar, se presentan los resultados de una lectura de la Constitución colombiana bajo una perspectiva económica y, en segundo lugar, se avanza en el análisis sobre el desarrollo legal y práctico de dos aspectos fundamentales sobre la misma materia, consagrados en la Constitución: la Banca Central y el Federalismo Fiscal.

Este ejercicio se encuentra justificado en el contexto de los intentos de reforma constitucional del

presidente Samper, así como en la necesidad de abordar la enseñanza de la Constitución en los programas de economía. En el primer caso, es importante recordar que la Asamblea Nacional, que redactó la Constitución, fue conformada en momentos en los cuales el país padecía una enorme crisis institucional y política, caracterizada por la pérdida de legitimidad del Estado y por el papel desafiante de nuevos actores convertidos en agentes paraestatales, como las autodefensas y los grupos paramilitares; o enfrentados al Estado con mecanismos de terror y de violencia colectiva, como lo hicieron los narcotraficantes al recha-

zar la extradición a los Estados Unidos.

La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente constituía un mecanismo excepcional para reformar el sistema institucional y jurídico en un ambiente de restricciones importantes heredadas, paradójicamente, del Plebiscito de 1957 y de algunos fracasos anteriores de reforma. Los esfuerzos por lograr la tranquilidad en el país requerían de una gran alianza entre las principales fuerzas políticas y sociales, en lo cual Colombia posee una experiencia interesante en lo que ha venido siendo denominado el régimen de coalición, o consociacionalismo y cuya principal expresión estuvo dada por el Frente Nacional (Hartlyn, 1993). Por otra parte, la inestabilidad e inconsistencia en las decisiones de tipo colectivo, algo por lo cual la teoría económica ha dedicado interés en las últimas décadas, parece encontrar una evidencia empírica en el caso colombiano, en donde, durante toda su historia republicana, se han vivido ciclos políticos y se han descartado todo tipo de soluciones extremas, a través de mecanismos democráticos, de golpes

militares y de opinión, de la eliminación de dirigentes políticos o del fraude.

Una demostración más reciente de este fenómeno está constituida por la nueva crisis política que, en este caso, enfrenta el gobierno del presidente Samper; especialmente a partir del debate sobre la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico y de la agudización de la lucha guerrillera. La visión gubernamental apunta a eliminar algunas de las restricciones impuestas por la Constitución de 1991 y que de alguna manera intentaban garantizar la gobernabilidad y el desarrollo del país en el largo plazo, esencialmente a la conformación de la Banca Central, el nuevo sistema de relaciones intergubernamentales, la carta de derechos y sus mecanismos de protección, las reformas a la justicia y al Congreso, la creación de la vicepresidencia y el nuevo régimen de estados de excepción.

Estos hechos señalan la importancia de estudiar el contenido de la Constitución con el fin de analizar las propuestas de reforma y, a su vez, determinar

su impacto sobre la vida nacional. En segundo lugar, atendiendo el principio consagrado en la propia Constitución y en la legislación sobre la educación superior, el ejercicio que acá se presenta, se constituye en un aporte para la enseñanza de la Constitución en los programas de economía y, en general, para participar del debate académico acerca de la relación Estado y Economía, aunque sea en sentido meramente descriptivo y teniendo en cuenta que, cualquiera sea la postura filosófica que se adopte, es necesario orientar la formación universitaria en términos profesionales y también propiciando una orientación básica para la vida ciudadana y las relaciones del individuo con el Estado.

El trabajo se encuentra organizado en cuatro partes. En la primera se presenta el esquema sugerido para realizar la lectura de la Constitución en sentido económico y aparecen en consecuencia los resultados de dicho ejercicio; en la segunda, se ilustran con mayor precisión las reformas sobre la Banca Central como uno de los aspectos más importantes de la reforma institucional y con incidencia en

la vida económica; en la tercera, se presentan también con mayor precisión los aspectos constitucionales, legales y prácticos, relativos al Federalismo Fiscal; y en la cuarta, se presentan unas conclusiones como base para efectuar posteriormente una discusión más amplia y un trabajo más profundo, teniendo en cuenta que los dos puntos anteriores constituyen los elementos centrales de la propuesta de reforma del presidente Samper.

I. La Economía en la Constitución de 1991

Los asuntos económicos en general ganaron un buen espacio en la Constitución colombiana de 1991, aunque en la realidad no se produjeron reformas sustanciales sobre el sistema económico, y el texto constitucional presentó un contenido claramente heterodoxo y pragmático, resultando ajustado tanto a un modelo de tipo neoliberal como a uno de tipo intervencionista. Este hecho puede ser analizado desde el punto de vista de las preferencias e intereses existentes entre los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC-, ya que, mientras las principales deman-

das recaían sobre el sistema político, el sistema económico merecía una cierta dosis de legitimidad.¹

Sin considerar las normas que de algún modo demandarían recursos económicos para su aplicación o que generarían impactos sobre la economía², uno de cada cinco artículos del texto constitucional tiene relación directa con el tema económico, según el esquema propuesto más adelante. Entre los 380 artículos que posee la Constitución, así como en sus 59 disposiciones transitorias, se destacan. El Título XII, del régimen económico y de la hacienda pública, que posee 42 artículos sobre el asunto y el Título II, de los derechos, las garantías y los deberes, en el cual se encuentra un número grande de artículos relacionados con la materia económica y social. En suma, 79 artículos del

texto constitucional están relacionados directamente con el económico.

El eje fundamental para el análisis de esta relación, entre la Constitución y la Economía, está determinado por la definición del Estado social de derecho, significando la adopción de un Estado material de derecho que lleva consigo una ampliación de los derechos ciudadanos, abordando, en general, todos los que se derivan de su procura existencial, una ampliación de las funciones estatales para el cumplimiento de aquellos derechos y una mayor capacidad de la intervención del Estado en la economía para lograr el bienestar general.

Teniendo en cuenta este punto de partida, las normas constitucionales, identificadas por su contenido económico, fueron clasificadas

-
- 1 Este hecho puede mostrarse a través de la composición de la ANC, según las fuerzas políticas y sociales que ingresaron a ella. Mientras que alrededor de una tercera parte de los miembros de la ANC estaba representada por la Alianza Democrática M-19 y otras organizaciones de izquierda e independientes, la participación de estas mismas fue más reducida en la Comisión, dedicada al estudio de los asuntos económicos. También puede verse: Hartzell (1993).
 - 2 Dentro de las características de la situación económica y política de 1996 se encuentra en el primer plano el déficit fiscal, el cual puede ser visto en parte como resultado de los nuevos gastos demandados por la Constitución al crear nuevas instituciones como la Fiscalía y la Corte Constitucional; por otra parte, otro tipo de reformas, propiciadas por ésta, como el nuevo sistema de seguridad social, generan obligaciones sobre las empresas y el gobierno, a la vez que aportan al crecimiento de la inflación.

en cuatro grupos de acuerdo con un número igual de criterios que hacen parte de una ramificación de la ciencia económica: desarrollo económico y social, hacienda pública y ordenamiento territorial, aspectos microeconómicos y aspectos macroeconómicos.

A. Desarrollo económico y social

En este grupo de artículos constitucionales se infiere, en general, la concepción del Estado y del sistema económico por parte de la Asamblea Nacional Constituyente. En forma más específica, se relatan los principales componentes del desarrollo en términos de derechos y garantías para los ciudadanos y de obligaciones para el Estado.

El aspecto central que interesa resaltar se relaciona con la consagración del Estado social de derecho y que implica la transformación de un Estado formal de derecho en un Estado material de derecho (Martínez, 1992:25). Esta definición en el artículo 1o. de la Constitución, que además es acompañada de otros principios fundamentales -república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista; fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general-, es coherente con la declaración expresa en el preámbulo, acerca de los objetivos de la nueva Constitución basada en la soberanía popular:

... fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo ...

Las implicaciones de la definición del Estado social son complejas. En primer lugar, en la propia Constitución se encuentra una ampliación de los derechos clásicos, los cuales son consustanciales al Estado de derecho liberal burgués, incorporando los derechos sociales y económicos y, en general, los derivados de la función de la procura existencial (García, 1992). En efecto, la Constitución presenta dos tipos de derechos en este sentido: unos de carácter general o de cober-

tura universal -como salud y educación- y otros referidos a grupos específicos como los niños, las mujeres, los ancianos y los campesinos.

En segundo lugar, la Constitución amplía las funciones del Estado al otorgarle a éste responsabilidades sobre la protección, promoción, garantía, asistencia, apoyo y subsidio sobre aquellos derechos. En la realidad, como se mostrará más adelante, se presenta una contradicción entre los anhelos de la Asamblea, expresados casi todos en términos de obligaciones, y la situación social y política caracterizada por la escasez de recursos y por el avance de un modelo de desarrollo neoliberal.

En tercer lugar, la evolución constitucional sobre la dimensión del Estado y del sector privado, y la interacción entre ambos actores, avanza en los términos de una economía mixta. Así, profundizando en las reformas constitucionales de 1936, 1957 y 1968, se incrementan las normas sobre intervención estatal y límites a la propiedad e iniciativa privadas; pero al mismo tiempo, se introducen reformas importantes que forman parte de las bases del neoliberalismo; como

la independencia de la Banca Central, la privatización de los servicios públicos, la posibilidad de eliminar monopolios estatales y los propósitos antimonopolios, entre otras.

El eclecticismo presente en la Constitución originó un gran debate entre académicos y políticos, en un esfuerzo por definir el modelo de desarrollo implícito en la Carta. Sin embargo, el debate podría no terminar y permanecer polarizado debido a la declaración de principios diversos por parte de los grupos que tuvieron asiento en la Asamblea; dos posiciones extremas son las siguientes:

Para Libardo Sarmiento Anzola,

La nueva Constitución Política de Colombia está inspirada, en su conjunto, en el espíritu de la modernidad (...) en la nueva Carta se da un gran énfasis al desarrollo social (...) Con la nueva Constitución el Estado sale fortalecido en sus funciones reguladoras de las actividades económicas, políticas y sociales (...). Esta concepción de economía social de mercado, tiende a orientar el siste-

ma colombiano bajo los principios de las sociedades modernas (...). En general, el discurso de la nueva Constitución favorece a los sectores pobres de la sociedad en lo que respecta al gasto social (Sarmiento, 1991).

Para Jorge Child, en cambio, la Constitución de 1991 se encuentra guiada por una «ideología monetarista, microempresarial y social-voluntarista».

En la Constitución de 1991 (...) predomina el orden establecido y puede calificarse de conservadora. Incluso de incompatible con una perspectiva de modernidad (...) Las normas constitucionales que favorecen el acceso a propiedades pequeñas, y al fomento de la microempresa personal son anacrónicos (...) El dualismo entre los consorcios internacionales y las microutopías comunitarias y solidarias del socialismo utópico del siglo XIX (Child, 1992:13).

A partir de este debate, el cual reúne connotaciones jurídicas y económicas, se ha señalado que en el país se vive un momento contradictorio en su historia política;

mientras la Constitución reclama más Estado, el Plan de Desarrollo, la Revolución Pacífica intentaba reducirlo (Ocampo, 1992); sin embargo, el problema fundamental está centrado en la posibilidad de resolver este conflicto por la vía política, puesto que el marco constitucional daría lugar a múltiples formas de organización económica.

Luego de este marco de discusión, enseguida se puntualizan los elementos básicos del desarrollo económico y social.

1. El papel del Estado

A partir de la definición de Estado Social de Derecho, la Constitución señala los fines esenciales del Estado en los siguientes términos: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y facilitar la participación de todos en la vida económica. Con mayor precisión, se ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como la adopción de medidas para grupos discriminados o marginados.

El artículo 334 de la Constitución presenta la disposición más importante en la relación Estado-

economía. En él se establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá por mandato de la ley en: la explotación de los recursos naturales; el uso del suelo; la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y los servicios públicos y privados. Esta esfera de intervención deberá estar guiada por el principio de la racionalización económica y tendrá como fin el conseguir: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo; y la preservación de un ambiente sano.

La Constitución permite en este mismo artículo la intervención del Estado «de manera especial» para lograr el pleno empleo y asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios; igualmente, para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. Como puede verse, se concede al Estado una facultad de intervención bastante amplia, pero además ambiciosa, sobre todo para el avance de objetivos, como el pleno empleo y la redistribución. De todas formas, en el texto constitucional

también aparecen algunos principios y normas compatibles con estos propósitos; como la función social y ecológica de la propiedad, la expropiación por vía administrativa y el otorgamiento de subsidios a la demanda.

Por último, corresponde al Estado la dirección, coordinación y control en la prestación de los servicios públicos, en cuya actividad se permite la participación de los particulares. En el caso de los servicios públicos, en la Constitución se adopta la eficiencia, la universalidad y la solidaridad como principios rectores para su organización en general.

2. La propiedad como una función social

El artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles, aunque en el mismo artículo se establecen límites a la propiedad: en general, «el interés privado deberá ceder al interés público o social»; y en particular, la propiedad es una función social que implica obligaciones, por lo que también se le otorga una función ecológica y, a partir de esto, se establece la posibilidad de la

expropiación por vía administrativa e inclusive sin indemnización.³

Una nota importante en este punto se refiere a que las razones de equidad, o los motivos de utilidad pública e interés social, invocados por el legislador, «no serán controvertibles judicialmente».

3. Desarrollo sostenible

En la definición de la intervención del Estado y de sus finalidades, al igual que en los límites a la propiedad privada, se observa el interés de la Asamblea por la conservación y el mejoramiento del ambiente. En el artículo 80 se ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; en consecuencia, el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños.

También cabe mencionar el artículo 339, el cual habla de los planes de desarrollo. Estos deberán contener, entre otras, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental.

4. Derechos sociales y económicos

El título más prolijo de la Constitución, en cuanto al número de artículos, se refiere a los «derechos, las garantías y los deberes». Este título (II) puede ser llamado también la Carta de Derechos y en él se desarrollan tres capítulos para igual clasificación de los derechos: fundamentales; económicos, sociales y culturales; y colectivos y del ambiente.

Siguiendo los propósitos de este trabajo, el interés fundamental es mirar los derechos del segundo grupo, los cuales se corresponden con la definición del Estado social. La concepción de la Asamblea parece

3 Esta norma constitucional se convirtió en un obstáculo serio para las negociaciones de tratados internacionales, por la incertidumbre sobre el inversionista extranjero; sin embargo el debate político, si bien muy candente, ha omitido su reglamentación.

abordar una concepción del desarrollo a escala humana o el desarrollo con equidad que es presentado en términos de la satisfacción de necesidades y del acceso a la economía. En efecto, en la Constitución se establecen los principios «como eje fundamental para la acción del Estado en el terreno social, que parecen más afines a la postulación de la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo como un objetivo en sí mismo» (Ocampo, 1992:14).

La lectura de esta Carta de Derechos permite diferenciar dos tipos de derechos de acuerdo con el grupo humano al que van dirigidos: se establecen, de un lado, derechos de carácter general o extensivos a todos los ciudadanos y, del otro, derechos específicos orientados a grupos de la sociedad.

5. Empresas solidarias y fomento de la economía campesina

En el texto constitucional quedaron plasmadas algunas normas

sobre la denominada economía solidaria en general y la economía campesina en forma más específica. En cuanto a lo primero, el artículo 58 asigna al Estado la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidarias, y el artículo 60 ordena fijar condiciones especiales a trabajadores y organizaciones solidarias para acceder a la propiedad estatal que se vaya a enajenar.⁴

En relación con la economía campesina, se tienen tres normas para su promoción y protección: en primer lugar, «es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa», así como a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial (art. 64); en segundo lugar, la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, quien promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para incrementar la pro-

4 Esta norma adquirió una importancia considerable en un fallo judicial reciente que dejó sin fundamento la venta de un banco oficial a un consorcio internacional, aduciendo que no existieron estas prerrogativas constitucionales.



ductividad (art. 65); y en tercer lugar, se establece la posibilidad de reglamentar condiciones especiales para el crédito agropecuario.

6. Familia, sociedad y sector privado

Para concluir con los elementos a partir de los cuales se intenta definir el modelo de desarrollo implícito en la Constitución, es conveniente destacar el papel asignado por la Carta a la familia y a la sociedad en el avance de un buen número de derechos, en especial los de carácter específico. Veamos tres casos:

- i. La Familia, la Sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño... (art. 44).
- ii. El Estado y la Sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados... (art. 45).
- iii. El Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y la asistencia de las

personas de la tercera edad... (art. 46).

Además, los particulares podrán participar en la prestación de los servicios públicos, sujetos a la dirección, coordinación y control del Estado.

B. Aspectos macroeconómicos

Con este título se busca designar a los artículos constitucionales referidos al manejo de la economía en su conjunto de manera un tanto operativa, es decir, se trata de la política económica y la intervención estatal en general.⁵ El artículo 334, discutido anteriormente, resulta central en este caso. Recuérdese que en él se le otorga al Estado la «dirección general de la economía», sujeta al mandato de la ley y con propósitos claros de mejorar la calidad de vida, distribuir las oportunidades y beneficios -riqueza, ingreso-, y preservar el ambiente; y además, se concede la intervención especial para lograr el pleno empleo y asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos.

5 Un análisis detallado acerca de la regulación económica y las diferentes autoridades y procedimientos intervinientes, se encuentra en Palacios (1992).



Esta relación Estado-economía resulta reforzada porque, en comparación con el texto constitucional anterior, adopta una visión keynesiana de la economía; o sea, se reconoce el papel activo del Estado para lograr el pleno empleo y, en general, corregir las fallas del mercado, en términos de eficiencia y equidad. Ahora bien, esta concepción se encuentra moderada en la propia Constitución, o inclusive puede hablarse de una contradicción en sus propósitos al darle al Banco de la República el carácter de Banca Central y otorgarle por tanto una función de carácter estrictamente clásico. En efecto, según el artículo 373, «el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda».

Esta situación da cuenta, de nuevo, de los diversos propósitos de carácter político a los que aspiraban los constituyentes de 1991. Siguiendo a Ocampo, «como constancia del eclecticismo que permea la nueva Carta Política, conviene anotar que ciertos principios ampliamente defendidos por sectores neoliberales no

quedaron totalmente olvidados» (Ocampo, 1992:117).

Las implicaciones sobre la creación de la Banca Central serán discutidas en el apartado II. Para concluir con los aspectos macroeconómicos, se destacan las funciones del Congreso y del Presidente en forma interrelacionada y en relación con la regulación sobre el comercio exterior, el cambio internacional, los aranceles (y otros asuntos sobre el régimen de aduanas), el crédito público y las actividades financieras, bursátil y de seguros. En general, corresponde al Congreso dictar normas generales, los objetivos y criterios a los que deba sujetarse el Presidente para intervenir en esas áreas.

Otro aspecto importante está relacionado con el estado de emergencia como un mecanismo de excepción mediante el cual el Presidente puede asumir funciones especiales en forma transitoria y sujeta a su revisión posterior. Las razones para declarar este estado se refieren a la ocurrencia de hechos que perturben o amenacen con perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública.

C. Aspectos microeconómicos

En esta parte se examinan las normas constitucionales relativas al mercado y los límites impuestos a la propiedad privada. En general, se parte de considerar que en la Constitución se adopta el modelo de economía de mercado con algunas restricciones y la aceptación de algunas actividades sometidas a la regulación.⁶ En todo caso, recuérdese que el Estado posee una capacidad de intervención considerablemente amplia.

La libertad económica se encuentra consagrada en el capítulo de derechos fundamentales, donde el artículo 26 dice que «toda persona es libre de escoger profesión u oficio»; igualmente, en el capítulo sobre los derechos sociales y económicos se garantiza la propiedad privada. Posteriormente, en el Título XII, sobre el régimen económico, el artículo 333 señala que «la actividad económica y la iniciativa privada son libres», y para su ejercicio se advierte que «nadie podrá exigir permisos previos ni requisi-

tos, sin autorización de la ley», y se ordena que el Estado, por mandato de la ley, impida que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evite o controle cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado.

Los límites sobre la libertad económica se encuentran determinados por el interés general; así, ella puede ejercerse «dentro de los límites del bien común», como un derecho de todos que supone responsabilidades. A la empresa, la cual se define como la base del desarrollo, también se le asigna una función social y ecológica, que implica obligaciones. Por último, el artículo que se viene comentando establece que «la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación».

A partir de estos límites generales, sobre el ejercicio de la actividad económica, en la Constitución se encuentran normas específicas

6 Para una mayor precisión conceptual sobre este modelo de organización económica, parece conveniente revisar las ideas sobre «economía social de mercado».

para regular algunas actividades, así como para ejercer su inspección, vigilancia y control para promover la economía solidaria y para corregir fallas del mercado. En el primer caso se destacan, por un lado, las actividades financiera, bursátil y aseguradora, para cuyo ejercicio se requiere de la plena autorización del Estado y en ellas puede darse una intervención regulada por la ley y, por el otro, el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

En relación con la economía solidaria, se encuentran varias disposiciones. En especial, se le otorga al Estado la función de fortalecer las organizaciones solidarias. Finalmente, se identifica lo siguiente sobre fallas del mercado: en primer lugar, se prohíbe el establecimiento de monopolios⁷, excepto cuando se haga como un arbitrio rentístico, aunque en este mismo caso se autoriza su enajenación cuando no se cumplan con los requisitos de eficiencia; en segundo lugar, al asignarle a la propiedad una función

ecológica se establece la posibilidad de corregir las externalidades derivadas del deterioro ambiental ocasionado por la acción individual; en tercer lugar, se ordena a la ley que promueva la democratización del crédito; en cuarto lugar, también se ordena a la ley regular la información que debe suministrarse al público; y en quinto lugar, se admite que por razones de soberanía o de interés social el Estado, mediante ley, puede reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos (art. 365).

D. Hacienda Pública y Ordenamiento Territorial

En este último grupo de normas, casi tan extenso como el primero, se reúnen los aspectos relativos a la organización del Estado, sus recursos y obligaciones, entre otros. El que más interesa para este trabajo es el relativo al Federalismo Fiscal, razón por la cual los demás solamente serán presentados en forma muy breve y señalando lo más relevante.

7 Este fue uno de los temas económicos más polémicos en la ANC, debido a la existencia de los monopolios departamentales de licores, con cuyos ingresos se financia, en el país, una porción considerable de los gastos de educación y de salud.

1. El sistema nacional de planeación

Cada gobierno presentará en su inicio al Congreso un plan de desarrollo con una parte general -objetivos, metas y estrategias- y un plan de inversiones -presupuestos plurianuales de los proyectos-. Habrá una ley orgánica de planeación y un consejo nacional de planeación de carácter consultivo. Y por último, la ley dirá a quién le corresponde el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.

2. Presupuesto

También existirá una ley orgánica del presupuesto y habrá un contador general que llevará la contabilidad general de la Nación.

Dos asuntos importantes: primero, la ley de gastos tendrá un componente denominado «gasto público social», el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y para su distribución territorial se tendrán en cuenta los criterios de población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia fiscal y administrativa; y segundo, se prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas

naturales o jurídicas de derecho privado.

3. Finalidad social del Estado y servicios públicos

Es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, los cuales son inherentes a la finalidad social del Estado; estarán sometidos a la ley y podrán ser prestados por el Estado -directa o indirectamente-, por comunidades organizadas o por particulares. Un objetivo fundamental de la actividad del Estado se refiere a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

La Constitución deja a la ley la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios -cobertura, calidad y financiación, régimen tarifario con solidaridad y redistribución de ingresos-; igualmente concede al ejecutivo la facultad de determinar políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos y permite que se concedan subsidios a la personas de ingresos

bajos para el pago de las tarifas respectivas.

4. Ordenamiento territorial

En la Constitución se definen las entidades territoriales -departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas- y se precisa la autonomía de éstas; además, se admite la posibilidad de otorgarles el carácter de entidades territoriales a regiones y provincias.

El municipio es definido como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado.

Al igual que en los casos anteriores, queda en manos de la ley orgánica la definición de otros aspectos básicos, en especial el establecimiento de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y de las condiciones para la conversión de provincias y regiones en entidades territoriales.

5. Distribución de recursos y competencias

Los artículos del 356 al 364 establecen las normas fundamentales relativas al tema del

Federalismo Fiscal, el cual será tratado más adelante.

6. Sistema tributario

En el artículo 363 se establece que el sistema tributario se fundamenta en los principios de eficiencia, equidad y progresividad. Por otra parte, se señala categóricamente que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.

II. La Reforma sobre la Banca Central

A. Normas constitucionales

El capítulo 6 del Título constitucional, dedicado al régimen económico y de hacienda pública, es denominado «de la Banca Central», y constituye una reforma profunda al manejo de la política económica. En los tres artículos de este capítulo, los cuales son claros y están orientados fundamentalmente a obligar y ordenar el cumplimiento de funciones, se precisan los objetivos y funciones del Banco de la República, su interacción con el Gobierno y el Congreso, y se otorga a este último la responsabilidad de dictar la ley con la cual se debe ceñir este organismo.

1. El Banco de la República con funciones de Banca Central (art. 371)

El Banco de la República existe desde 1923, en cuya época surgió como organismo privado y asumió fundamentalmente la función de banquero de los demás bancos y emisor de la moneda. Posteriormente comenzó a participar de la regulación y ejecución de la política crediticia y sufrió algunas modificaciones en la composición de su junta directiva para lograr una mayor presencia del gobierno en ella. Sin embargo, en 1963 se produjo una separación del sistema monetario al crear la Junta Monetaria como organismo director de la política crediticia, dejando al Banco como ejecutor de la misma. Por último, en 1973 se nacionalizó el banco y se estatizaron sus funciones. Al otorgarle al Banco las funciones de Banca Central, en la nueva Constitución, se logró unificar el sistema monetario y eliminar la dicotomía que venía existiendo entre los dos organismos antes existentes.

2. Persona jurídica de derecho público

Acá se encuentra un elemento básico que caracteriza a la Banca Central. El Banco es un organismo autónomo e independiente, expresado en las dimensiones administrativa, patrimonial y técnica, y en la sujeción a un régimen legal propio. Se trata, en este caso, de separar del gobierno una función básica en materia de política económica y depositarla en un organismo que no esté sometido al entorno político, impuesto por cada gobierno, e inclusive a las presiones de grupos y partidos. Con ésto se garantiza un manejo de la política monetaria, cambiaría y crediticia en una perspectiva de mediano y largo plazo y, a la vez, se propician las condiciones para lograr una confianza del público en cuanto a sus acciones, garantizando la estabilidad macroeconómica.⁸ La autonomía del banco se encuentra fundamentada en la conformación de la Junta Directiva del Banco y en las funciones atribuidas a ella.

8 Una explicación detallada sobre la fundamentación teórico-práctica de la banca central se ubica en Valencia (1994).

3. Funciones básicas del Banco

- i. Emitir la moneda legal.
- ii. Regular la moneda, los cambio internacionales y el crédito.
- iii. Administrar las reservas internacionales.
- iv. Ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito.
- v. Servir como agente fiscal del gobierno.

El artículo 371 señala -comentado- que estas funciones estarán coordinadas con la política económica general y que el Banco debe rendir informes al Congreso. De este modo, habría limitaciones a la supuesta autonomía e independencia del Banco; sin embargo, es importante resaltar, de un lado, que los informes al Congreso parecen meramente informativos y la propia Constitución (art. 372) establece que el Presidente «ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley» y, del otro, la coordinación de políticas resulta guiada por los principios dictados por el mismo Banco, ya que la Constitución lo obliga a

velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

4. La Junta Directiva y el interés nacional (art. 372)

La Junta del Banco es definida como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Su conformación es de siete miembros: cinco son de dedicación exclusiva y nombrados por el Presidente para períodos prorrogables de cuatro años. El sexto miembro es el Ministro de Hacienda y el último es el Gerente del Banco, quien es nombrado por los otros seis. Como se ve, la injerencia del Gobierno es limitada ya que sólo controla en forma directa al Ministro de Hacienda y a dos miembros, miembros que puede nombrar en su período de gobierno.

Señala la Constitución que «los miembros de la Junta representarán exclusivamente el interés de la Nación», reafirmando así el propósito de aislar el manejo económico de los intereses políticos. El interés nacional puede entenderse en los términos señalados antes, acerca del control de la inflación. Para garantizar esta dirección, se presentan en este artículo unas prohibiciones al Ban-

co: otorgar cupos de crédito ni garantías en favor de los particulares, excepto como apoyos transitorios de liquidez; por otro lado, las operaciones de financiamiento en favor del Estado requieren de la aprobación unánime de la Junta. Al Congreso, por su parte, se le prohíbe ordenar cupos de crédito en favor del Estado.

B. Desarrollo legal y práctico

La ley 31 de 1992 desarrolló los artículos constitucionales antes comentados y fijó las normas a las que se debe sujetar el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, expedir los Estatutos del Banco y ejercer la inspección, vigilancia y control sobre el mismo. Reforzando la autonomía e independencia del Banco, esta ley otorga tres responsabilidades muy importantes para lograr, a nombre del Estado, el propósito constitucional de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda:

- i. Adoptar metas específicas de inflación, menores a los últimos registros.
- ii. Utilizar los instrumentos de las políticas a su cargo -encajes,

operaciones de mercado abierto, tasas de interés, crédito interbancario, tipo de cambio.

- iii. Elaborar las recomendaciones para lograr el propósito constitucional.

El asunto referido en la Constitución, acerca de la coordinación con la política económica del gobierno, es resuelta en la ley como se había propuesto atrás:

Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, siempre que no comprometa la responsabilidad constitucional (...) de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (Banco de la República, 1992).

Lo sucedido durante el gobierno del presidente Samper, en relación con el conflicto entre los objetivos del Banco de la República y los del gobierno, lo cual además se desenvuelve en momentos en los cuales la economía presenta un retroceso en comparación con lo aconte-

cido a comienzos de la década, da cuenta de las dificultades para consolidar el papel de la Banca Central asignado por la Constitución. En efecto, mientras el nuevo gobierno se comprometió a devaluar la moneda, ha incurrido en fuertes gastos que comprometen el balance fiscal; incluidos la multitud de apropiaciones originadas de las promesas presidenciales y los resultados de negociaciones con sindicatos y otras organizaciones que demandan la atención del gobierno -cocaleros, militares, transportadores, etc.-.

Los acontecimientos de 1996 se encuentran marcados, desde el punto de vista macroeconómico, por la aceleración de la inflación, una mayor revaluación del peso y el aumento del desempleo. En este contexto, las relaciones del gobierno con la Junta del Banco han llegado a niveles críticos; es así como dentro de la agenda de reforma, se encuentra el traslado, por lo menos, de la política cambiaría al gobierno. Además, el próximo año el presidente podrá cambiar dos de los miembros de la Junta, y esto podría ser un factor clave para ajustar la política, conforme a los propósitos del gobierno.

III. El Federalismo Fiscal en la Constitución de 1991

El Federalismo Fiscal constituye un área de la ciencia económica dedicada al estudio del funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos órdenes de la administración. Considerando una respuesta a su contenido teórico, interesa tratar en este apartado, en términos de las relaciones financieras entre distintos niveles de gobierno, procurando establecer las funciones de cada uno y los mecanismos de financiación; entre los cuales se destacan las transferencias. En este sentido, es necesario hablar de la descentralización administrativa y fiscal como el proceso real que se viene dando en torno a la transformación del Estado.

En Colombia se han dado pasos importantes en la última década, con respecto a la descentralización; luego de una centuria de centralismo y de algunos intentos reformistas, la consolidación del proceso ha estado orientada básicamente hacia el fortalecimiento municipal. En 1983 se expidió una legislación orientada a la ampliación de los recursos de departamentos y municipios a partir

de sus propias bases económicas. En 1986 se efectuó una reforma política, fiscal y administrativa, la cual dispuso la elección popular de alcaldes y otros mecanismos de participación ciudadana, el aumento en las transferencias a municipios y la asignación de algunas responsabilidades a estos mismos, básicamente en materia de inversión.

Por último, la Constitución de 1991 se identifica por la consolidación del proceso y la intención de realizar algunos ajustes al mismo proceso⁹, y entre sus reformas más trascendentales se encuentran la definición de un Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, la ampliación en las transferencias, el mandato dado a la ley para que defina las competencias de cada entidad territorial y la elección popular de gobernadores.¹⁰

A. Normas constitucionales

Considerando estrictamente los asuntos relativos al Federalismo Fiscal, se ha mirado sobre el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución, denominado «de la distribución de recursos y competencias», (arts. 356-364).

1. Competencias

Son varias las obligaciones constitucionales asignadas a la ley en este capítulo, entre las cuales se destaca la de «fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales» (art. 356). Igualmente se establece una prohibición importante en el mismo artículo: «no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas». Esta correspondencia entre transferencia de recursos y de responsabilidades constituye el principal ajuste al proceso de descentrali-

9 Es importante señalar que en cada una de estas fases se toman en cuenta las recomendaciones de una misión fiscal: finanzas intergubernamentales (1981), gasto público (1986) y finanzas de las entidades territoriales (1992).

10 Una evaluación del proceso de descentralización en Colombia durante la década de 1980 se encuentra en: Departamento Nacional de Planeación (1992).

zación que venía en marcha. En realidad, en las normas anteriores solamente se aumentaban las transferencias y se asignaban responsabilidades, pero no existían cálculos sobre el valor de las últimas y la capacidad real de las primeras.

2. Situado fiscal

El situado fiscal es una transferencia que la Nación hace a los departamentos y distritos, creada en 1968 para financiar la educación y la salud. El texto constitucional delega en la ley la facultad de determinar el situado fiscal como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación; aunque le pone al menos una limitación importante, esta es: que el monto respectivo crezca anualmente «hasta llegar a un porcentaje de los ingresos (...) que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado».

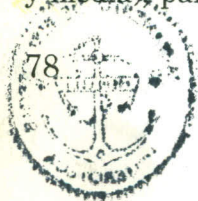
En la Constitución se establece una diferenciación en el tratamiento dado a la educación y la salud, de manera que mientras para el primer servicio se definen claramente los niveles que se financiarán con estos recursos -preescolar, primaria, secundaria y media-, para el segundo se deja

esta definición a la ley. Las obligaciones asignadas en esta materia a la ley tienen elementos adicionales: fijar los plazos para ceder estos ingresos y trasladar las competencias, establecer las condiciones para la asunción de éstas y autorizar -podrá- a los municipios para prestar directamente los servicios.

Por último, la Constitución establece una fórmula de distribución del situado fiscal entre departamentos y distritos, así: 15% por partes iguales y el resto en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, considerando también el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa (Restrepo, 1994).

3. Transferencias municipales (art. 357)

También desde la década de 1960 y hasta la expedición de la nueva Constitución, los municipios gozaban de la cesión del Impuesto al Valor Agregado, IVA. La nueva disposición establece que «los municipios participarán en los Ingresos Corrientes -ICN- de la Nación». Este cambio en la base del monto a distribuir estuvo fundamentado en los criterios del



Ministerio de Hacienda, en cuya dependencia se advirtió que el IVA constituye en el ingreso más dinámico del gobierno, pero era imposible continuar con la tendencia de aumentar el porcentaje de cesión a los municipios (46.3% en 1992); entonces, los ICN forman una base más estable, interrumpiéndose así el notorio crecimiento de la transferencia en favor de los municipios.

Las delegaciones a la ley también son amplias con respecto a esta transferencia, y tal vez le otorga una mayor discrecionalidad que al caso anterior. Primero, en la Constitución se dispone que la participación será incremental, iniciando en el 14% de los ICN en 1993 hasta el 22% en el 2002; corresponde a la ley fijar el aumento gradual y definir las nuevas responsabilidades para los municipios en cuanto a inversión social. Segundo, la ley determinará el porcentaje mínimo que de la participación los municipios deban destinar a inversión social, definiendo además las áreas prioritarias; y tercera, la ley distribuirá los recursos siguiendo unos criterios establecidos en la misma; y cuarto, la ley dispondrá el porcentaje de estos ingresos que

deban destinarse a las zonas rurales.

4. Regalías

La Constitución ordena que la explotación de un recurso natural no renovable causa una contraprestación económica en favor del Estado, a título de regalía. Este principio es compatible con el carácter de propietario dado al Estado en el artículo 332 en relación con el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Corresponde nuevamente a la ley la reglamentación de una materia básica. En este caso debe determinarse, de un lado, las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y, del otro, los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Estos últimos están basados en la explotación de los recursos en las respectivas jurisdicciones, así como en el transporte de los mismos en puertos marítimos y fluviales, y se expresan en una participación en las regalías y compensaciones.

Las regalías, pues, se distribuyen entre la Nación y los departamentos y municipios involucrados en la explotación y el transporte de los recursos. Pero además, la Constitución ordena la creación de un



«fondo nacional de regalías» con los ingresos correspondientes a la Nación, el cual se destinará a las entidades territoriales en términos generales para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales.

5. Propiedad y protección de las rentas (art. 362)

Como se mencionó, la autonomía de las entidades territoriales fue entendida por el constituyente, entre otros aspectos, por los derechos de ellas a participar de las rentas nacionales y administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Ahora bien, en el texto constitucional se encuentran definiciones muy precisas que protegen a las entidades territoriales en contra de la inestabilidad política y los designios del gobierno central. Así, por una parte, se establece que los bienes y rentas tributarias y no tributarias, o las provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales:

son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares»; así mis-

mo, «los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

Por otra parte, regresando a los artículos 356 y 357, se encuentra precisiones sobre la distribución de recursos, los cuales no pueden ser variados por la ley y ésta solamente puede modificar algunos aspectos cada cinco años.

6. Capacidad de endeudamiento (art. 364)

Para terminar con este capítulo, la Constitución establece una prohibición a la Nación y a las entidades territoriales en relación con el endeudamiento interno y externo: «no podrá exceder su capacidad de pago». Pero esta materia deberá ser regulada por la ley.

B. Desarrollo legal y práctico

La revisión efectuada anteriormente sobre el Federalismo Fiscal en la Constitución permite, identificar algunas materias generales que deben ser reglamentadas por la ley; ellas serían: distribución de

competencias y recursos, situado fiscal, participación de los municipios en los ICN, fondo nacional de regalías y endeudamiento. El gran paso legislativo está constituido por la ley 60 de 1993 en la cual se abordan los primeros tres puntos bajo el título general de distribución de competencias y recursos.

En la determinación de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, el legislativo siguió algunos principios básicos desarrollados por la teoría y adoptados en forma expresa o implícita en la Constitución. Tomando en cuenta las ventajas comparativas de cada nivel para desarrollar las funciones estatales de acuerdo con sus dimensiones espacial, demográfica y política, entre otras, se establecieron las competencias generales, y las específicas en relación con los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento.¹¹ La ley 60 establece además los plazos máximos -de 4 años para departamentos y distritos, y de 6 para municipios-

para que las entidades territoriales asuman las competencias de educación y salud, disponiendo para ello de capacidad técnica y administrativa y cumpliendo con un gran número de requisitos y procedimientos, de lo cual es abundante la norma y esto la hace compleja y en algunos casos confusa.

Tomando en cuenta las cifras presupuestadas para la vigencia fiscal de 1993, en la ley se estableció que el monto del situado fiscal era equivalente al 22.1% de los ICN y que este porcentaje aumentaría hasta 24.5% en 1996. Otro aspecto muy importante está relacionado con la distribución sectorial, determinando que cada departamento o distrito deberá invertir al menos un 20% en salud y un 60% en educación, mientras el 20% restante podrá asignarlo libremente entre los dos sectores. Luego, al tratar cada sector, se fijan algunas pautas para su distribución entre los niveles de cada servicio y entre los municipios de cada departamento. Las demás disposiciones sobre este

11 Al centrarse en estos cuatro sectores o áreas básicas, la ley sigue también los principios constitucionales sobre inversión social. Un análisis más profundo permite abordar en forma articulada dos temas de gran actualidad: política social y descentralización.

asunto son de carácter procedimental, sobresaliendo acá los pasos que deben darse para entregar los recursos a los departamentos y distritos para su manejo autónomo.

Sobre las participaciones municipales en los ICN, la Ley dispuso que la transferencia sería del 14% en 1993 y aumentará en un punto porcentual cada año hasta llegar al 22% en 2002. En relación con la distribución, la ley estableció, en primer lugar, las ponderaciones asignadas a cada criterio -necesidades básicas insatisfechas, población total, tributación, eficiencia administrativa y progreso en calidad de vida-; en segundo lugar, dispuso que cada municipio debería destinar el 50% de los recursos recibidos a inversión social en 1994, con un aumento anual de 10 puntos hasta invertir el 100% en 1999; En tercer lugar, se fijan los porcentajes mínimos que cada municipio debe destinar a diferentes actividades -educación 30%, salud 25%, vivienda 20%, agua potable y saneamiento 5%-; el resto, de libre asignación a un número grande de actividades. Y en cuarto lugar, cada municipio debe orientar la inversión hacia la zona rural en forma proporcional a la participación de

su población en el total municipal. Al igual que en el caso del situado fiscal, la ley aborda una serie de procedimientos sobre el manejo de estos recursos. En forma adicional, se reglamenta la participación de los territorios indígenas y de dos grupos especiales de municipios: los menores de 50,000 habitantes y los ubicados en la ribera del río Magdalena.

La evolución del proceso de descentralización, a partir de lo establecido en la Constitución y en la Ley 60, se encuentra marcada por una fuerte discusión entre autoridades centrales y autoridades y líderes regionales y locales, acerca del ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales. Los alcaldes del país han sostenido que la autonomía de sus municipios ha sido vulnerada al establecer porcentajes de inversión para cada sector del desarrollo social, al mismo tiempo que se estableció la obligatoriedad de invertir el monto total de las transferencias.

Por otra parte, el gobierno nacional ha encontrado que las transferencias a las entidades territoriales constituye una limitación importante para realizar su gasto y

contener la tendencia hacia el déficit fiscal. Por esta razón, en la agenda de reforma también se encuentra el propósito de disminuir el ritmo de crecimiento de las transferencias municipales.

Conclusión

En este trabajo se ha efectuado una revisión general acerca del contenido de la Constitución colombiana en materia económica y, a su vez, se ha realizado una mayor aproximación sobre los dos aspectos considerados, de la mayor importancia, en la configuración del nuevo marco institucional y en su relación con la economía nacional. Así, de un lado la Banca Central constituye una reforma sustancial en el manejo de la política económica, obligando a un organismo autónomo e independiente a controlar la inflación como su objetivo fundamental y, del otro, las normas sobre Federalismo Fiscal que marcan la pauta para avanzar en la consolidación de una república descentralizada, lo cual le resta grados de libertad al gobierno nacional en algunos aspectos básicos y posibilita un mayor desarrollo de las ciudades y las regiones.

Relacionando lo anterior con el texto constitucional, dedicado a los

aspectos económicos, se observa que aunque se hayan dispuesto pocos cambios trascendentales, la Constitución gana importancia frente a esta materia que normalmente se desenvuelve sin atender a la primera norma. En palabras de Ignacio de Otto, así se refiere a la Constitución española:

En virtud de la supremacía propia de todas las normas contenidas en la Constitución, los principios de la política social y económica son también normas jurídicas que obligan a todos los poderes públicos (...) Es perfectamente posible, por tanto, examinar a la luz de esas normas la constitucionalidad de las leyes y el de cualquier norma o acto del poder público (1991:44).

El ejercicio de la interpretación y el control constitucional, sin embargo, se encuentra limitado por el carácter de las normas constitucionales. Es importante considerar, de una parte, que la norma no sólo está destinada a obligar y a prohibir, sino que también establece permisiones y, de la otra, en muchos casos, la Constitución remite a la ley la reglamentación, lo cual no permite la

aplicación directa de la norma constitucional.

En segundo lugar, también se consideran las funciones de las normas constitucionales. Siguiendo con De Otto y atendiendo a la idea ya expuesta acerca de la consagración de un Estado social, la Constitución adquiere un sentido material y, por lo tanto, tiene una finalidad política. Para De Otto, se habla de una programación final cuando «lo que se prescribe no es una respuesta a una situación de hecho, sino al logro de un fin», y en este sentido se pasa de un «deber ser» a un «deber hacer», con algún margen de discrecionalidad al destinatario para elegir los medios que permitan conseguir el fin.

La lectura y el análisis de la Constitución colombiana permiten identificar su finalidad general en términos de la convivencia y el bienestar, e igualmente todos los fines específicos expresados como atribuciones del Estado y, en algunos casos, de la familia y la sociedad. El gran número de fines, y en ocasiones la ambigüedad que pueda presentarse al compararlos entre sí, son un reflejo de la conformación de la ANC y del consenso

logrado entre todas las fuerzas políticas y sociales presentes. Del mismo modo, la discrecionalidad presente en las normas puede dar lugar a diversas interpretaciones y realizaciones por parte de los gobiernos.

Y en tercer lugar, los fundamentos de la Constitución permiten apreciar el sustento de ésta para su interpretación y aplicación. Además de los valores considerados en la Constitución anterior - libertad, propiedad individual, seguridad jurídica y democracia representativa-, y que hacen parte de la concepción liberal del Estado; en la nueva Constitución se incorporan otros tres aspectos con un contenido más social: pluralismo, democracia participativa y moral social. Estos valores se encuentran fundamentados en la dignidad, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

La asignación al Banco de la República de la función de Banca Central constituye un cambio importante en cuanto a la formulación y ejecución de la política económica. Al margen de la calificación que pueda dársele a esta reforma, por su acercamiento a las recomendaciones neoliberales, ella puede

interpretarse en términos de la prevalencia del interés general. En efecto, el constituyente pudo estar inspirado por el anhelo y la importancia de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y, para lograrlo, se requiere de un organismo autónomo e independiente de los designios del gobierno y del sector privado. Pero la creación de la Banca Central puede ser vista también como la consolidación de un modelo de política económica en el cual se tiene a un líder -el Banco de la República-, encargado de la política monetaria y un seguidor -el Gobierno- quien diseña la política fiscal (Contraloría, 1992). En todo caso, el nuevo gobierno (1994-1998) enfrenta serias restricciones para el cumplimiento de sus objetivos por ser incompatibles, básicamente por la expansión fiscal que implican y por el deseo devaluacionista, con las metas del Banco.

Dentro de las transferencias dadas a la definición del Estado se encuentra el carácter descentralizado de éste y la autonomía otorgada a las entidades territoriales. Además, la Constitución dispone una descentralización importante de recursos, fundamentalmente en favor de los municipios y deja en manos de la ley una serie de regla-

mentaciones sobre el asunto. Un análisis crítico sobre la marcha de este proceso muestra dos puntos centrales: primero, el nuevo Federalismo Fiscal no ha tenido en cuenta el reordenamiento territorial que a su vez pueda darse como resultado del mandato constitucional; segundo, existe un conflicto entre gobierno central y las regiones y localidades acerca de la forma cómo se entiende la autonomía que la Constitución le otorgó a estas dos últimas, las cuales se sienten asediadas por el número de reglamentaciones, controles y restricciones que se les viene imponiendo. En realidad el proceso de descentralización colombiano es visto más bien como una desconcentración o delegación de funciones.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Santafé de Bogotá. Ed. La Nueva Ley.

Banco De La República. 1992. *Ley 31 de 1992*. Revista del Banco de la República. Santafé de Bogotá. Diciembre.

Berry, Albert; Hellman, Ronald; Solaun, Mauricio. (eds.; 1980). *Politics of compromise: coalition government in Colombia*. New Jersey. New Brunswick.

Contraloría General De La República. 1992. *La política macroeconómica*

en la década de los ochenta: un juego entre dos autoridades. Informe Financiero. Santafé de Bogotá. Junio. págs. 55-72.

Contraloría General De La República. 1991. *La Constitución de 1991 y el crecimiento económico*. Informe Financiero. Santafé de Bogotá. Julio.

Correa, Néstor Raúl. 1991. *El municipio en la nueva Constitución*. En: Faus-Fescol. *Descentralización y Estado Moderno*. Bogotá. Tercer Mundo Editores. págs. 181-225.

Child, Jorge. 1992. *Modelo económico constitucional 91*. Política. No. 9. Bogotá. Universidad Nacional. págs. 13-22.

De Otto, Ignacio. 1991. *Derecho Constitucional: sistema de fuentes*. 2a. ed. Barcelona. Ariel S.A.

Departamento Nacional De Planeación. 1992. *Colombia: Descentralización y federalismo y fiscal*. Informe final de la misión para la descentralización. Santafé de Bogotá.

Departamento Nacional De Planeación. *Descentralización: Competencias y recursos*. Planeación y Desarrollo. Vol. XXIV No. 1. Santafé de Bogotá. Enero-abril.

Douglas, John. 1993. *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Santafé de Bogotá. Uniandes.

García Pelayo, Manuel. 1992. *El Estado social y sus implicaciones*. En: Las transformaciones del Estado contemporáneo. Santafé de Bogotá. Ed. Alianza Universidad. págs. 1-35.

González Salas, Edgar. *El sistema de transferencias intergubernamentales*. En: En: Faus-Fescol. *Descentralización y Estado Moderno*. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores. págs. 181-225.

Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores.

Hartzell, Caroline. 1993. *Las reformas económicas en la Constitución de 1991*. En: Douglas, John. *La Constitución de 1991: Un pacto político viable?* Santafé de Bogotá. Uniandes. págs. 45-76.

Martínez Caballero, Alejandro. 1992. *Apuntes sobre el concepto de Estado social de derecho en la Constitución colombiana*. Derecho Público. No. 1. Santafé de Bogotá. Uniandes. Facultad de Derecho. pag. 25.

Ocampo, José Antonio. 1992. *Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia*. Análisis Político. No. 17. Santafé de Bogotá. Septiembre a diciembre. págs. 3-40.

Ocampo, José Antonio. 1994. *Estado y desarrollo social en la revolución pacífica*. En: González Pozo, Camilo. *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo social y económico*. Santafé de Bogotá. Indepaz.

Palacios Mejía, Hugo. *Notas acerca de la facultad de regular la economía en la Constitución de 1991*. Derecho Público. No. 1. Santafé de Bogotá. págs. 39-55.

Perry Rubio, Guillermo. 1991. *Comentarios generales al nuevo título de la Economía*. Economía Colombiana. No. 237. Santafé de Bogotá. Septiembre-octubre. págs. 14-20.

Restrepo, Juan Camilo. 1991. *Hacienda Pública en la nueva Constitución*. Economía Colombiana. No. 237. Santafé de Bogotá. Septiembre-octubre. págs. 20-24.

Restrepo Zea, Jairo H. 1994. *Distribución del situado fiscal de salud en Antioquia*. Documentos PLANSALUD.

Medellín. Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Sarmiento Anzola, Libardo. 1991. *El desarrollo social en la antigua y en la nueva Constitución*. Revista Foro. No. 16. Santafé de Bogotá. Diciembre. págs. 38-54.

Valencia, Gonzalo. 1994. *La nueva responsabilidad cambiaría en la nueva Banca Central colombiana*. Monetaria. Vol. XVII No. 3. México D.F. Julio-septiembre. págs. 263-282.

Anexo

Artículos de la Constitución según materia económica

Art.	Contenido Básico
------	------------------

Desarrollo Económico

- | | |
|----|---|
| 1 | Estado social de derecho. |
| 2 | Fines esenciales del Estado. |
| 13 | El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. |
| 25 | El trabajo como derecho y obligación social; derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. |
| 26 | Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. |
| 39 | Derecho a constituir sindicatos o asociaciones. |
| 43 | Asistencia y protección a la mujer. |
| 44 | Derechos fundamentales de los niños. |
| 46 | Protección y asistencia de las personas de tercera edad. |

- 47 Previsión, rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.
- 48 La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
- 49 La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.
- 50 Atención gratuita para menores de un año.
- 51 Derecho a vivienda digna.
- 53 Estatuto del trabajo.
- 54 Formación y habilitación profesional y técnica.
- 55 Derecho de negociación colectiva.
- 56 Derecho de huelga, salvo en servicios públicos.
- 57 Participación de los trabajadores participen en la gestión de las empresas.
- 58 Propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Expropiación mediante sentencia judicial e indemnización; expropiación por vía administrativa.
- 60 Acceso a la propiedad; condiciones especiales a trabajadores y organizaciones solidarias.
- 64 Acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y a los servicios sociales y crédito.
- 65 Protección a la producción de alimentos.
- 66 Condiciones especiales del crédito agropecuario.
- 67 La educación como derecho y como servicio público que tiene una función social.
- 80 Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.
- 88 Acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.
- 289 Programas de cooperación e integración en zonas fronterizas.



- 332 El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
- 337 Normas especiales para las zonas de frontera, terrestres y marítimas.

Aspectos macroeconómicos

- 334 La dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá por mandato de la ley en: la explotación de los recursos naturales; el uso del suelo; la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y los servicios públicos y privados.
- 150 Funciones del Congreso: 13. Determinar moneda legal y convertibilidad; 19. Normas generales, objetivos y criterios, para: regular comercio exterior y cambio internacional, regular actividades.
- 189 Funciones del Presidente: 25. Organizar el crédito público; modificar régimen de aduanas; regular el comercio exterior; intervenir en las actividades financiera, bursátil y de seguros.
- 215 Estado de Emergencia por hechos que perturben el orden económico, social y ecológico.
- 365 Regulación, control y vigilancia de los servicios. Por razones de soberanía o de interés social, el Estado puede reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos.
- 371 El Banco de la República ejercerá las funciones de Banca Central. Funciones básicas: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno.

Aspectos microeconómicos

- 58 Función social y ecológica de la propiedad.
- 78 Control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.
- 189 Funciones del Presidente: 24. Inspección, vigilancia y control sobre las actividades financiera, bursátil, aseguradora
- 333 La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.



- 335 Las actividades financiera, bursátil, aseguradora, y las demás que funcionan con recursos de captación, sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado.
- 336 Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, como una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

Hacienda Pública y Ordenamiento Territorial

- 1 República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales
- 150 Funciones del Congreso: 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; 4. Definir la división general del territorio; 7. Determinar la estructura de la administración nacional; 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos; 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales.
- 267 El control fiscal (posterior y selectivo) es una función pública que ejercerá la Contraloría.
- 286 Entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. La ley podrá. Darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.
- 287 Autonomía de las entidades territoriales.
- 288 Ley orgánica de ordenamiento territorial.
- 290 Según la ley, se realizará examen periódico de los límites de las entidades territoriales
- 295 Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar crédito externo.
- 298 Autonomía administrativa de departamentos.
- 306 Regiones administrativas y de planificación.
- 307 Conversión de la Región en entidad territorial.
- 311 El municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado.
- 317 Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.

- 318 Comunas y corregimientos para mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación.
- 319 Areas metropolitanas como entidades administrativas que pueden convertir en distritos.
- 320 Categorías de municipios.
- 321 Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas de un mismo departamento.
- 322 Santa Fe de Bogotá se organiza como distrito capital.
- 328 Se conservan el distrito turístico y cultural de Cartagena y el turístico, cultural e histórico de Sta Marta.
- 329 Conformación de las entidades territoriales indígenas.
- 331 Se crea la Corporación Autónoma Regional del Río de la Magdalena.
- 338 Sujetos activos de las contribuciones fiscales y parafiscales.
- 339 El plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas.
- 340 Consejo Nacional de Planeación de carácter consultivo y foro para la discusión del plan.
- 350 La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social.
- 356 Servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Situado fiscal para salud y educación.
- 357 Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
- 360 Explotación de los recursos naturales no renovables así y derechos de las entidades territoriales.
- 361 Fondo Nacional de Regalías.
- 362 Protección de los bienes y rentas de las entidades territoriales.
- 363 El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.
- 365 Servicios públicos.

- 366 El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
- 367 Competencias y responsabilidades sobre prestación de servicios públicos domiciliarios.
- 368 Subsidios a las personas de menores ingresos para el pago de tarifas de servicios públicos.
- 370 Políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos.
- 372 La junta directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaría y crediticia.
- 373 El Estado, a través del Banco, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

