

Asamblea Nacional Constituyente

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
REGIMEN ECONOMICO
LIBRE EMPRESA E INTERVENCION DEL ESTADO

Ponente: JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

La Constitución de 1991 en materia económica consagra el sistema de la libre empresa. Lo determina el artículo que a la letra dice: "La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común". Así mismo prevé que la empresa es la "base del Desarrollo". Pero agrega que ella "tiene una función social que implica obligaciones". No se trata de consagrar el principio del "Laissez faire, laissez passer". Por eso "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado", el cual intervendrá con miras a los siguientes objetivos: "Racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". De manera especial el Estado intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos, asegurar a todos el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y para promover "la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones."

Como se puede ver, no consagra la Constitución el principio de que el mejor gobierno sea aquel que menos gobierne la economía y los negocios, no solo por lo ya anotado, sino porque la libertad económica puede ser determinada en su alcance, mediante ley, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Tampoco consagra el viejo concepto de la intervención sin límites, en razón de las nuevas características de las leyes de intervención, las cuales deberán señalar, de un lado, "los objetivos, criterios y alcances a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de dicha intervención", y de otro, precisar los límites a la libertad económica, y los fines de la mencionada intervención. (art:).

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

2

REGIMEN ECONOMICO

COMPETENCIA Y MONOPOLIOS

La libre competencia es principio básico de este sistema económico. La nueva Constitución lo recoge de manera expresa al señalar que ella es "un derecho de todos", que como cualquier derecho presupone responsabilidades. Es un postulado que quiere tutelar de tal manera, que le impone al Estado la obligación de impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica, así como la de evitar o controlar "cualquier abuso de posición dominante en el mercado nacional".

La verdad es que poniéndose a la altura de nuestro tiempo caracterizado por la internacionalización de la economía, que implica facilitar a las empresas nacionales ser todo lo grande que sea posible para que puedan alcanzar la capacidad competitiva que las saque avantes en el mercado internacional, no prohíbe las posiciones dominantes en el mercado nacional sino apenas su abuso. Pero es que el abuso está siempre prohibido. Nadie puede abusar, ni siquiera de sus derechos. Ellos, como la posibilidad de gozar de posición dominante, tienen una finalidad. En este último caso, ya queda dicho, el que la producción nacional pueda competir con éxito en el exterior y en el interior del país. De allí que cualquier abuso deba ser evitado, si posible, o controlado, por la acción del Estado. En otros términos, la posición dominante no será para poner arbitrariamente los precios, ayudado de prácticas monopolísticas, sino para hacer más competitiva la empresa nacional. Porque solo la competitividad garantizará nuestro desarrollo económico y la existencia del volumen de empleo actual y la creación de los nuevos puestos de trabajo que nuestra sociedad requiere hoy y requerirá en el futuro. Son estas últimas consideraciones las que nos han movido a proponer que entre los objetivos de la intervención del Estado se contemple éste de la competitividad.

En resumen, se trata de construir una economía en la cual la competencia sea la norma, pero no una competencia restringida a las fronteras patrias sino una ampliada al ámbito universal, pues el mundo, también para efectos económicos, y no sólo para el de las comunicaciones, se ha convertido en una aldea. Con razón la nueva Constitución prevé que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, así como también prevé el establecimiento para las zonas de fronteras terrestres y marítimas normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

En cuanto a monopolios estatales se conserva el principio de que el Estado mediante ley puede establecerlos como arbitrio rentístico.

Amplía la Constitución de 1991 las posibilidades de constituir monopolios respecto de las que ofrecía la de 1886. En efecto, prevé ella que por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley, puede reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos. Desde luego, la ley respectiva, en todos los casos, no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que queden privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

Vale la pena también anotar que el Estado mantiene los monopolios de licores, y de suerte y azar. Las rentas del primero destinadas exclusivamente a los servicios de salud y educación, y las de los segundos a los de salud y saneamiento ambiental.

Cabe resaltar aquí, que no se trata de monopolios consagrados ad-*eternum*, pues está previsto que el Gobierno nacional liquidará las empresas monopolísticas y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia que determine la Ley.

REGIMEN ECONOMICO

LA PROPIEDAD

Yo debo comenzar por hacer algunas consideraciones generales sobre la propiedad.

A) La libre empresa tiene su fundamento en la propiedad privada. Ella es la piedra angular de la economía, de ahí que la Constitución anterior y la nueva la garanticen como un derecho; el cual, sin embargo, sólo se justifica como tal en cabeza de su titular, en la medida en que se cumple una función social. Es una idea que desde 1936 se expresa con la siguiente frase, que ahora se repite, "La propiedad es una función social que implica obligaciones." Así como la función social fué un paso adelante respecto del principio general de que el interés privado debe ceder al interés público o social en caso de conflicto entre ellos, la nueva Constitución prevé que a la propiedad le es inherente una función ecológica". Prevé igualmente la nueva carta dentro de esta misma línea de pensamiento que "el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad". Al lado de estas dos innovaciones encontramos otras en materia de expropiación: en los casos que determine el legislador, según lo aprobado en primer debate, (cuando se trate de bienes inmuebles, propone la Comisión Codificadora) la expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, desde luego sujeto el acto correspondiente a todos los recursos de la vía gubernativa, y a las acciones contencioso-administrativas, incluso respecto del monto de la indemnización, indemnización que será fijada -otra innovación- consultando los intereses de la comunidad y del afectado, lo que nos permite afirmar que en el futuro nadie podrá enriquecerse por la acción expropiatoria del Estado, aunque tampoco nadie debe empobrecerse.

B) Se conserva el principio de que la ley por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría

absoluta de los miembros de una y otra Cámara. La eventual lesión económica quedaría compensada por el mayor valor del bien como consecuencia de las obras del Estado.

C. Es obligación del Estado promover el acceso a la propiedad y dentro de este principio se prevé que cuando aquel privatice una empresa deberá haber una democratización de la propiedad de la misma, y establecerse la forma en que sus trabajadores y las organizaciones solidarias accedan en condiciones especiales a la dicha propiedad.

C^b) Se prohíbe la pena de confiscación, pero se permite a los jueces declarar la extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito.

D) Otras manifestaciones de la propiedad, como las donaciones intervivos y testamentarias, la propiedad intelectual, y la que es expropiada u ocupada en caso de guerra, también gozan de la protección del Estado.

E) Es importante resaltar que se conserva el principio de que no habrá obligaciones irredimibles ni bienes raíces que no sean de libre enajenación, desde luego, con las excepciones que establece esta misma Constitución. Esas excepciones hacen referencia a los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico y los demás bienes que la ley señale como inalienables.

F) También debe mencionarse en este capítulo que el Estado es declarado propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

G) Finalmente observemos que "Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa" (2.66)

REGIMEN ECONOMICO

6

PLANEACION

La planeación es el mecanismo más importante de la intervención oficial. Será fruto de una amplia concertación sin perjuicio del Imperium del Estado, que tomará la decisión final. Habrá un Consejo Nacional de Planeación. En él estarán presentes las entidades territoriales, los sectores sociales, económicos, ecológicos, comunitarios y culturales así como la Rama Judicial del Poder Público, hecho este último que quisiera resaltar por su importancia para que la justicia esté presente en el escenario de las grandes decisiones económicas y sociales. Sus miembros serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten los sectores antes mencionados y tendrán estabilidad puesto que su período será de ocho años.

Se crea el Sistema Nacional de Planeación que garantiza tanto la presencia de las entidades territoriales en la planeación nacional, así como la influencia de ésta en los planes de desarrollo seccionales. En las Entidades territoriales habrá igualmente Consejos de Planeación.

La Planeación tendrá las siguientes características:

1. Será imperativa para el sector público y apenas indicativa para el sector privado, como es apenas natural en un régimen democrático como el nuestro. Debe hacerse, sin embargo, la salvedad de que la parte general del plan, es decir, aquella en que se señalan los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, no son aprobadas o desaprobadas por el Congreso. Son, por así decirlo, un territorio reservado al Presidente de la República. Por eso los desacuerdos del Congreso "con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculos para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia". El Congreso podrá opinar, considerándola buena o mala, pero no aprobarla o desaprobala.

No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general, deberá seguir el procedimiento indicado para tal fin en esta Constitución.

2. Tendrá también una parte denominada "Plan de inversiones Públicas", la cual "contendrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución". Considero que la institución que comentamos convierte, la nuestra solo en una planeación de la acción del Estado en sus distintos niveles.

3. El proyecto de plan, después de ser discutido en el Consejo Nacional de Planeación, será presentado por el Gobierno a consideración del Congreso, pero antes podrá hacerle todas las enmiendas que considere pertinentes".

4. El Plan Nacional de Inversiones será expedido por medio de una ley que tendrá prelación sobre cualquiera otra. "En consecuencia -dice la norma- 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".

5. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de las Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de Ley".

6. "El Congreso podrá modificar el Plan Nacional de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental, o la inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el

Visto bueno del Gobierno Nacional. Esperamos que por este inciso no se cuelen las "obras de estímulo y apoyo", y que el Plan Nacional del futuro no sirva para eventualmente domesticar la voluntad del Congreso como en el "viejo orden" sirvió para ello en el Presupuesto gracias a las partidas llamadas de auxilios parlamentarios.

Asamblea Nacional Constituyente

17.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

9

REGIMEN ECONOMICO

PRESUPUESTO

Vinculado al tema de la Planeación está el del PRESUPUESTO.

Por ello el art. manda que "El Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.... deberá corresponder al Plan General de desarrollo."

El contiene la autorización de gastos y de ingresos del Estado. Por eso en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos, (art.) ni podrá hacerse gasto público alguno que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, ni transferir crédito a objeto no previsto en él. Pero no es solo un listado de ingresos y egresos. Su importancia es infinitamente mayor ya que es ante todo un instrumento de política económica. En épocas de depresión habrá que acelerar el gasto público, no importa que con ello se cree un déficit, y en una época inflacionaria será preciso liquidarlo con superavit. Según una u otra situación estaremos disminuyendo o acrecentando la masa monetaria a fin de reequilibrar la economía. El principio del equilibrio presupuestal no debe, pues, mantenerse en la Constitución. Por eso no ha sido recogido en ella.

Otro de los principios que parcialmente desaparece es el de la anualidad, ya que, como lo vimos al hablar de la Planeación, en razón del Plan de Inversiones Públicas habrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión.

Como la Ley de Presupuesto es un acto condición, no podrá incluirse en él " Partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley, o propuesto por el Gobierno para atender debidamente el

funcionamiento de las ramas del poder público, o el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan de Desarrollo". (art.)

La preparación, aprobación y ejecución de la Ley de Presupuesto, al igual que la del Plan de Desarrollo estarán sujetas a lo que ordene la Ley Orgánica correspondiente.

Resaltemos algunas otras de sus características:

A. La primera de todas es la de que la Ley de Presupuesto es de iniciativa exclusiva del Gobierno y en el curso de su trámite no es posible modificar el proyecto gubernamental sino con el asentimiento del Ministro de Hacienda dado por escrito.

B. No habrá créditos adicionales o suplementarios que pueda decretar el Gobierno, lo que llevará a un presupuesto-realidad, a una gran transparencia financiera, pues desaparece el interés en no presentar desde un principio el presupuesto en toda su verdad, ya que de todas maneras será el Congreso quien apruebe las adiciones que eventualmente se requieran.

En otros términos, la totalidad del gasto público será aprobada por las Cámaras, lo que desde el punto de vista democrático y de fortalecimiento del Congreso cobra singular importancia.

C. Si los ingresos que las leyes correspondientes autoricen no fueren suficientes para atender los gastos que se proyectan, el Gobierno podrá presentar por separado los respectivos proyectos de ley destinados a la creación de nuevas rentas o a la modificación de las existentes con el fin de lograr la financiación requerida.

D. El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

E. En la distribución del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población y eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. (art.)

F. El Presupuesto de Inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior y respecto del gasto total de la correspondiente Ley de Apropriaciones (art.)

G. Se conserva la llamada "Dictadura Fiscal" en el sentido de que si el Congreso no expidiere el Presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno en el plazo legal, y si el Presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho término, regirá el del año anterior.

H. Se eliminan las rentas de destinación específica a partir de 1993 con excepción de los gastos de inversión y previsión social y los referentes a las participaciones de las Entidades Territoriales en los ingresos corrientes de la Nación.

I. En materia de Impuestos es importante resaltar que sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer contribuciones. Dichos gravámenes no pueden ser retroactivos y deben consultar los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

J. Vale la pena resaltar la protección constitucional de que gozan los impuestos departamentales y municipales. En razón de ello únicamente de manera temporal pueden ser trasladados a la Nación y solo en caso de guerra exterior.

K. Sobre la propiedad inmueble se dispuso que sólo los municipios podrán gravarla, sin perjuicio de que otras entidades puedan imponer contribución de valorización.

No obstante, con miras a la conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables y de conformidad con los Planes de Desarrollo de los municipios correspondientes, la ley destinará un porcentaje de éstos tributos a las entidades encargadas de proteger el ambiente.

En norma transitoria dispone esta Constitución que para financiar el funcionamiento de las nuevas entidades y para atender obligaciones derivadas de esta reforma, el Congreso podrá por una sola vez, disponer ajustes tributarios.

Finalmente el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

13

REGIMEN ECONOMICO

HACIENDA PUBLICA

Este capítulo hace referencia fundamentalmente al situado fiscal, a la participación de los municipios en los ingresos corrientes del Estado, a las regalías y a la manera como se distribuyen todos los anteriores recursos.

A. El situado fiscal se destinará a financiar la educación pre-escolar, primaria, secundaria y media, y a financiar a la salud, en especial la de los niños.

Se distribuirá de la siguiente manera: Un 15% por partes iguales entre los departamentos y los distintos Distritos. El 85% restante se asignará teniendo en cuenta las necesidades actuales y potenciales de los servicios mencionados, así como los factores de esfuerzo fiscal y administrativo de la respectiva entidad territorial.

B. Para guardar el equilibrio entre servicios y recurso se prevee que no se podrán descentralizar responsabilidades sin previa asignación de los recursos fiscales suficientes para su atención.

C. En cuanto a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ésta alcanzará el 22% como mínimo en el año 2002, partiendo de un 14% en 1993. Dicha suma será distribuída así: El 60% en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el 40% restante en función de la población, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida.

D. En cuanto a las regalías, se crea, con la parte de ellas que actualmente no se distribuye a departamentos y municipios, un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos pertenecerán a las entidades territoriales y estarán destinadas a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar

proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de las respectivas entidades territoriales.

Dos/ otras características.

- a. Se prevee que todo el que explote un recurso natural no renovable pagará regalías al Estado, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación.
- b. Se definen los ingresos corrientes como los tributarios y no tributarios con excepción, en este último caso, de los recursos de capital.

A título de conclusión de esta parte sobre Hacienda Pública podemos decir que ella hace parte de la lucha en contra de la pobreza en razón de que los recursos de que aquí se habla tienen como objetivo casi exclusivo financiar inversión social.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

REGIMEN ECONOMICO

SERVICIOS PUBLICOS

El tema de los Servicios Públicos queda también consagrado en la Nueva Constitución. Responde al anhelo ciudadano de que este sector de la economía, especialmente su régimen tarifario, conserve un orden lógico y una correspondencia con su impacto social, que se ha hecho más agudo durante las dos décadas pasadas, como lo verifican los incontables paros cívicos por la mala prestación del servicio, por su deficiente calidad, por el alto costo de sus tarifas o simplemente en razón del reclamo por su ausencia.

Al establecerle responsabilidad al Congreso para que determine el marco general de competencia y las entidades que pueden fijar las tarifas, le está dando a éstas el mismo tratamiento conceptual que a los impuestos, es decir, que sea el Congreso el que, al más alto nivel normativo, determine un decreto que el ciudadano comprenda y acepte.

No quiere el Constituyente dejar desprotegido al usuario en un futuro. Por eso también obliga a la Ley que le especifique sus derechos y deberes así como el régimen de su protección y participación, que incluye a los pequeños municipios, en la gestión y fiscalización de las empresas oficiales que presten el servicio., logrando con esto un desarrollo inmediato de la Democracia Participativa en un sector donde más se necesita y se reclama.

Para cerrar y concluir el círculo, la Nueva Constitución le otorga al Presidente de la Republica la facultad indelegable de

señalar las políticas generales de administración de los Servicios Públicos y su control de eficiencia que, además de su vigilancia administrativa, la tiene que cumplir a través de la Superintendencia de Servicios Públicos, entidad que el Constituyente directamente crea como una defensa efectiva de los intereses del ciudadano medio.

Asamblea Nacional Constituyente

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

17

BANCA CENTRAL

Todos los Estados del mundo tienen entre sus objetivos centrales mantener o alcanzar la estabilidad económica. El nuestro no podía ser una excepción. De allí que la Constitución prevea que el Estado, a través del Banco de la República, velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda. En función de este objetivo el Banco de la República es estructurado como Banca Central. Como tal sus funciones son:

1. Emitir la moneda legal.
2. Regular la moneda, el crédito y los cambios internacionales.
3. Ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito.
4. Servir como agente fiscal del Gobierno.
5. Administrar las reservas internacionales.

La carta consagra la autonomía del Banco pero no su independencia. Ello se pone de manifiesto en la circunstancia de que todas estas funciones deberán ejercerse en coordinación con la política económica general del Gobierno, y en la manera como es integrada su Junta Directiva de siete miembros, presidida por el Ministro de Hacienda. El Presidente de la República nombra otros cinco y entre los seis mencionados designan al Gerente del Banco, quien también será integrante de pleno derecho de la Junta Directiva.

Cabe señalar asimismo que al Presidente de la República le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control sobre el Banco de la República.

La autonomía está dada fundamentalmente por la estabilidad que la Constitución reserva a sus miembros, con excepción, desde luego, del Ministro de Hacienda, ya que todos ellos son nombrados para períodos de cuatro años, al final de los cuales

el Presidente solo puede reemplazar a dos de ellos.

Finalmente dos anotaciones:

1. A la Junta Directiva le corresponde dirigir y ejecutar las funciones que son propias del Banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. El costo y la disponibilidad de crédito así como la expansión y contracción de la moneda, estarán en manos, fundamentalmente, del Banco de la República, el cual, como queda dicho, coordinará su actuación con la política general del Gobierno pues no tendría sentido que en un momento dado la política fiscal fuera por un lado y la monetaria y crediticia por otro.

2. No podrá el Banco establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo que se trate de intermediación de préstamos internacionales para su colocación a través de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán de la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador en ningún caso podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

Se deja una puerta abierta a la financiación de los déficits del gobierno con recursos de emisión. Esperemos que no se abuse de ella.

Nada mas apropiado para describir lo que esperamos será en el futuro el papel del Banco de la República como entidad encargada de regular el flujo de la moneda y el crédito, que recordar lo que se dice en los Estados Unidos del Federal Reserve System: Su papel es el de inclinarse en contra de los vientos que prevalecen en la economía.