

# Aspectos Económicos en la Constitución Colombiana

Guillermo Perry

Miembro de la Asamblea Constituyente (1991)

Ministro de Hacienda y Crédito Público (1994/96)

Ministro de Minas y Energía (1986/88)

Director de Fedesarrollo (1988/89)

Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina (1996/2007)

Profesor, Universidades de Los Andes, Oxford y Harvard

# Temas

- 1. ¿Modelo Económico? Propiedad privada, competencia e intervención estatal.**
- 2. Derechos económicos y sociales; derechos colectivos**
- 3. Planeación, regulación, política fiscal, monetaria y cambiaria**
- 4. Descentralización del Estado**
- 5. Efectos**

# **1. Propiedad privada, competencia e intervención estatal.**

‘Tanto mercado como sea posible, tanta intervención como sea necesaria

# Protección a los derechos de propiedad y sus limitaciones

- Expropiación con indemnización y sólo por motivos de interés público. Artículo
  - Posteriormente, 'extinción de dominio' en caso de bienes mal habidos (narcotráfico, desplazamiento forzado, corrupción)
- La propiedad privada tiene una función social y ecológica: [Artículos 58 y 59](#).
- El Estado promueve el acceso a la propiedad: Artículos 60 y 64.
- Bienes inalienables: bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo, patrimonio arqueológico [Artículo 63](#).
- Propiedad estatal del subsuelo: [Artículo 332](#).

# Iniciativa privada y competencia económica

1. La iniciativa privada es libre, con limitaciones expresas en la Ley por motivos de interés público
  - Las autoridades no pueden exigir permisos o licencias sin base legal
2. La libre competencia es un derecho colectivo
  - Obligación del Estado de precaverlo
  - Defensa ciudadana: Acción Popular
  - Derechos del consumidor
  - El caso de los Servicios Públicos

# El caso de los Servicios Públicos Domiciliarios (Art. 364/367).

- 1. Prestación:** La comunidad organizada y los particulares tienen derecho a participar en la prestación del servicio.
- 2. Responsabilidad Estatal:** El Estado debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional
- 3. Regulación y vigilancia estatal:** Comisiones Autónomas de Regulación (mediante Leyes) y Superintendencia de Servicios Públicos . *Recientemente: Comisión de Regulación del Transporte*
- 4. Principios:** Promoción de la competencia, tarifas basadas en costos con subsidios para bajos ingresos, protección de los usuarios. *El caso de la recolección de basuras en Bogotá*

# Efectos nuevo régimen de servicios públicos domiciliarios

**1. Mejora considerable en la cobertura y calidad en los servicios públicos domiciliarios, algo menos en agua potable. Exitos notables:**

- Gas, Telecomunicaciones
- Electricidad en general con excepciones (Bogotá vs Electricaribe)
- Agua en Cartagena y Barranquilla

**2. Ha habido poca conflictividad social y política por participación privada en servicios públicos, a diferencia de otros países** Excepciones: El debate sobre venta Isagen

## 2. Derechos Económicos y Sociales

### Derechos Colectivos



## Tres tipos de derechos y su protección

- **Derechos fundamentales** (de inmediato cumplimiento) y acción de tutela. Avances muy significativos
- **Derechos económicos y sociales** y acción de cumplimiento. Avances importantes, con problemas
- **Derechos colectivos** y acciones populares. Avances
  - Medio Ambiente
  - Espacio Público
  - Patrimonio Público
  - Libre Competencia

# Algunos Resultados: Protección ambiental y minorías

1. Importancia creciente de la protección ambiental
  - Red de parques naturales
  - Pero conflictos no resueltos con desarrollo urbano, petrolero, minero y construcción de infraestructura pública
    - Casos dramáticos: narcotráfico, minería ilegal, urbanizaciones ilegales
2. Éxito considerable en protección de tierras de propiedad colectiva de grupos indígenas (eg, Amazonia)
3. Avances derechos minorías, aunque debates recientes!

# Algunos Problemas con Derechos Económicos y Sociales

- **¿Constitución 'garantista'?** Deberían ser de aplicación gradual (según la capacidad financiera del Estado).
- **El caso de la salud:**
  - La Corte lo convierte en fundamental (protegido mediante tutelas) inicialmente mediante "conexión" con el derecho a la vida y otros.
  - Incidencia en crisis financiera del sistema
  - Posible limitación mediante Ley Estatutaria
- **¿Conflictos entre Derechos?**
  - Los derechos de los niños están por encima de los demás
  - Salarios vs empleo: casos Salario Mínimo y servidores públicos
  - Vivienda (1999): protección a acreedores existentes vs crédito futuro para quienes no tienen vivienda
  - Pensiones: regresividad!
- **Derechos y sostenibilidad Fiscal:** Incidente de Sostenibilidad Fiscal (posterior)

**3. Planeación, regulación, política fiscal,  
monetaria y cambiaria**

# Planeación

- **Plan de Desarrollo:**
  - Parte General: Estrategias; orientaciones de la política económica, social y ambiental; metas; instrumentos de política (Artículos Vinculantes)
  - Plan de Inversiones Públicas: Presupuestos plurianuales y financiación.
  - Prelación sobre las demás leyes.
- **Concertación con planes de entidades territoriales.**
- **Consulta con sectores no gubernamentales:** Consejo Nacional (y subnacionales) de Planeación.
- **Monitoreo y Evaluación de gestión:** DNP y oficinas sub-nacionales de planeación.

# Presupuesto

- **Alcance:** Totalidad de los ingresos y gastos: No se pueden percibir impuestos o contribuciones no incorporados ni hacer gastos no contemplados (y sin ley pre existente).
- **Faltantes de financiación:** Proyecto separado de nuevas rentas o modificación existentes y cupos de endeudamiento
- **Iniciativa gubernamental:** El Congreso no puede aumentar partidas o introducir nuevas sin aprobación del gobierno. Puede eliminar o reducir algunas pocas.
- **Dictadura fiscal:** Si el Congreso no aprueba rige el presentado por el Gobierno; si este no lo presenta, rige el del año anterior.
- **Prioridad y protección gasto social e inversión:** Issues
- **Rentas de destinación específica:** Solamente para Gasto Social

# Algunos problemas con protección al Gasto Social y los derechos económicos y sociales

1. El gasto social ha crecido mucho, pero la mayor fracción corresponde a subsidios a las pensiones que benefician a personas de ingresos medios y altos.
2. El aumento de gasto no garantiza mejores resultados:
  - Salud: Gran aumento de la cobertura del seguro de salud, pero no mejora mucho la calidad del servicio ni los índices de salud.
  - Educación: Aumenta cobertura en todos los niveles, pero calidad continua siendo muy baja.
  - Pensiones: regresividad!
3. Tensión no resuelta entre protección a derechos individuales y al gasto social con la sostenibilidad fiscal ( Incidente Fiscal)

# Financiación: Impuestos y Deuda

- **Impuestos y contribuciones:** Solo el Congreso: “no hay imposición sin representación”.
- **Principios del sistema tributario:**
  - Equidad, eficiencia y progresividad. *Problemas: IVA*
  - No retroactividad.
- **Deuda:** No podrá exceder capacidad de pago. La Ley regula.
  - *Importancia para endeudamiento sub-nacional*



# Política monetaria y cambiaria

- **Congreso:** Moneda, convertibilidad, régimen cambiario.
- **Banco de la República:**
  - ▶ **Objetivo:** El Estado, por intermedio del BR, “velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”. Ley y jurisprudencia.
  - *Funciones* de Banca Central: política monetaria, cambiaria y crediticia. “Se ejercerán en coordinación con la política económica general”.
  - ▶ Se eliminan funciones anteriores de Banco y Agencia de Desarrollo:
    - Cupos de crédito o garantías a particulares, excepto apoyos de liquidez e intermediación de crédito externo para establecimientos de crédito.
    - Operaciones a favor del Estado requieren unanimidad, excepto para operaciones de mercado abierto.
    - Monopolio de compra del oro y administración de salinas

# Autonomía Banco de la República

- Autonomía administrativa, patrimonial y técnica.
- Junta: Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.
- Siete miembros: Gerente (nombrado por la Junta), 5 independientes y Ministro de Hacienda.
- Períodos fijos y nombramiento escalonado de los miembros independientes
- Rendición de Cuentas: Informes periódicos al Congreso
- **RESULTADOS:** Baja de inflación, especialmente desde 1999, y credibilidad (expectativas). Aumento reciente. Discusión sobre enfermedad holandesa

## **4. Decentralización del Estado**

# Estado Unitario pero Descentralizado

- ▶ **Entidades Territoriales:** Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. Por Ley: Regiones y Provincias.
- ▶ **Autonomía limitada:** Dentro de límites constitucionales y legales. Elección popular de Gobernadores y Alcaldes.
- ▶ **Competencias:**
  - ▶ *Municipios:* Obras y servicios locales (agua potable y saneamiento, vías urbanas y transporte público, distribución de energía, gas y telefonía local); educación y salud (municipios mayores y certificados, seguro subsidiado de salud)
  - ▶ *Departamentos:* Coordinación e intermediación entre Nación y municipios; acción subsidiaria con municipios (Planes Departamentales de Aguas); responsabilidad en: educación y salud (con municipios mayores y certificados), vías secundarias, seguridad (con Nación).
  - ▶ *Principio de Subsidiaridad*
  - ▶ *Ley de Ordenamiento Territorial*

# Financiación

- ▶ **Impuestos subnacionales:** Predial solo para municipios (excepto recargo Corporaciones Desarrollo). Otros impuestos municipales y departamentales por Ley. La ley determina bases y rangos tarifarios.
- ▶ **Participación rentas nacionales:** Sistema General de Preferencias
  - ▶ Destinación: educación, salud, (agua potable, primera infancia) y gastos generales
  - ▶ Base: porcentaje ingresos corrientes de la Nación (excepto Nuevos): modificación 2002: régimen transitorio (crecimiento mínimo, adicional si el crecimiento económico superaba 4%) y ahora promedio ingresos corrientes últimos cuatro años
- ▶ **Regalías:** Porcentaje para entidades territoriales productoras o transportadoras y Fondo Nacional de Regalías. Reforma 2011: se limita porcentaje a productoras y lo demás va a cuatro Fondos (Ahorro, Innovación, Compensación, Desarrollo regional)
- ▶ **Monopolios rentísticos:** Bebidas alcohólicas, juegos de azar.
- ▶ **Deuda:** Con sujeción a la ley (capacidad de pago: Ley de Semáforos).

# Descentralización: casos de éxito y horror

1. Excesiva dependencia de las finanzas sub-nacionales con respecto a las transferencias de la Nación y las regalías. Incentivos!
2. Asimetría entre la masiva y rápida transferencia de recursos y la apenas parcial descentralización de las responsabilidades. (Crisis fiscal de 1999; reforma 2002)
3. Regalías: concentración excesiva, desperdicio y corrupción (Reforma 2011)
4. Debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernadores y alcaldes. Captura local: (Corrupción, grupos violentos)
5. Falta de apoyos para desarrollo de Capacidades