

**LOS REGIMENES PRESIDENCIALES Y EL DERECHO  
CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA Y DE LA HACIENDA  
PÚBLICA**

*De la supuesta disolución del Estado Interventor a la velada  
presidencialización de la economía en el caso de Colombia*

Julio César Ortiz Gutiérrez

A. Presentación.

1. En el año de 1990, ni los jóvenes estudiantes que conformaron el movimiento de la Séptima Papeleta, ni los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, ni el Gobierno mismo, tenían en mente la estructuración de un proyecto político del alcance y las dimensiones del que resultó finalmente con la expedición de la Carta Política de 1991.

2. Menos se imaginaban que de aquella Corte resultaría la oportunidad de sustituir la mayor parte de los componentes del régimen político colombiano y la posibilidad de modificar las bases esenciales y la estructura del modelo constitucional de la economía y de la hacienda pública que venía formulado desde 1886, con las reformas introducidas en 1936, 1945 y 1968.

Quienes participaron en aquellos insólitos ejercicios político judiciales, aun en el más alto nivel de su muy escaso optimismo, sólo suponían y

esperaban un resultado relativamente menor y plenamente controlable por los varios actores orgánicos del régimen político.

3. Lo cierto es que sólo al final y después de las dos sonadas y consecutivas sentencias de exequibilidad parcial, se permitió la reunión y la transfiguración de la proyectada Asamblea Nacional Constitucional en una Asamblea Nacional Constituyente, absolutamente desatada de frenos normativos preexistentes, capaz de expedir una nueva Carta Constitucional, y de configurar un nuevo modelo de estado

Ni el Gobierno del Presidente César Gaviria recién inaugurado, ni los partidos tradicionales, ni los partidos y movimientos nuevos, todos golpeados por el sacrificio de sus dirigentes, estaban preparados para provocar aquellos cambios y transformaciones; sólo había circulado, al lado de los proyectos que habían hecho parte de la frustrada reforma constitucional de 1991, el nuevo proyecto preparado para el Gobierno Barco por Carlos Restrepo Piedrahita, Andrés González, Jaime Araujo y Rafael Lafont, sobre los derechos constitucionales fundamentales y su protección especializada, lamentablemente sacrificado por la invasiva presencia de los narcotraficantes en el recinto de la democracia constitucional.

4. Este régimen, ciertamente, había sido dura y dolorosamente castigado por el accionar de los grupos y las bandas de criminales de diversa etiología, ideología y moral, todos fortalecidos con los recursos del narcotráfico colombiano y transnacional y se encontraba profundamente resentido y muy debilitado.

5. En pureza de verdad, el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta había propuesto como fundamento de sus aspiraciones constitucionales la reforma a la justicia y la modificación del régimen de partidos y de la

democracia representativa; no obstante la prudencia inicial, la sentencia de la Corte Suprema dio lugar y fundamento para un cambio constitucional integral y complejo como el que se expresa a través de la Carta Política de los colombianos de 1991.

La débil mayoría de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, reunida en las dos oportunidades procesales correspondientes en ese año admitió la reunión de ese órgano sin mas limites formales que lo que llamó el respeto a los periodos de los órganos constitucional de origen democrático, es decir aquellos para los que por su origen electoral no se podían decretar revocatoria ni disoluciones.

6. El Cambio constitucional colombiano que comenzó en 1991 con la expedición de una nueva Constitución Política por una Asamblea Nacional Constitucional que se proclamó constituyente y sin limites, recogió una parte de los grandes cambios que viven las sociedades contemporáneas y que se expresan jurídicamente en instituciones inicialmente poco examinadas entre nosotros, pero desarrolladas en las labores de la Comisión Especial Legislativa y por las más de 1200 leyes expedidas en las quince legislaturas que han transcurrido después de la expedición de la Carta Política.

Se trata del modelo llamado economía social de mercado y de una nueva modalidad de responsabilidades, compromisos y deberes sociales compartidos entre Estado, administraciones públicas, patronos o empleadores, trabajadores y demás actores de los colectivos sociales abiertos en lo que por otra parte se llama *WELL FARE MIX*. La Constitución Política del estado español apenas y recién cumplía once años de existencia y su tribunal constitucional no pasaba de más de diez años de

existencia; no obstante fue evidente la influencia de sus instituciones complejas en materia de modelo constitucional de la economía y del estado social en materias de los derechos y principios de rango constitucional.

7. El gobierno del Partido Liberal que propició la convocatoria de la Asamblea Constitucional encontró la oportunidad para adoptar la mayor parte de las modificaciones aplazadas desde el fracaso de las dos reformas constitucionales de 1977 y 1999; además, decidió proponer la plataforma programática de llamado Galanismo, movimiento acaudillado por el sacrificado líder Luis Carlos Galán, relacionada con la democracia participativa y de deliberación y el proyecto del Gobierno de Virgilio Barco sobre Derechos Fundamentales.

Los nuevos partidos de varios grupos de ex guerrilleros reinsertados aprovecharon semejante oportunidad para incorporar al texto constitucional buena parte de sus aspiraciones programáticas relacionadas con los mecanismos de participación democrática, los procedimientos reforzados para asegurar la reserva de ley en las materias más cercanas a la Carta Política y los elementos sociales de los derechos constitucionales y de sus mecanismos de protección.

8. Es posible afirmar que a pesar de las graves dificultades de orden público y de seguridad ciudadana que ha sufrido la república de Colombia, el modelo de constitución adoptado en 1991 es visto como un trabajo paradigmático y merecedor de los mayores reconocimientos académicos y políticos; desde luego, el modelo constitucional de justicia y especialmente de administración de justicia constitucional ha desarrollado de modo extraordinario y admirable el texto de la mencionada constitución política.

Sin que esta sea la oportunidad para examinar la totalidad de las instituciones constitucionales que hacen parte de la llamada Constitución Económica de la Carta Política de 1991, es indispensable advertir que el resultado de los trabajos de la Asamblea constituyente en estas materias es considerado como uno de los mas importantes esfuerzos de actualización y de recomposición de un régimen político en América latina; ello no significa que el cambio constitucional comprenda, defina y resuelva de inmediato el tema del cambio político que muchos esperaron una vez puesto en marcha el mecanismo directo y originario de la Asamblea Constituyente.

## B. El régimen Político y el Derecho Constitucional de la Economía y de la Hacienda Pública

1. En esta ponencia me propongo demostrar que la configuración de las instituciones constitucionales de la Economía y de la Hacienda Pública de los regímenes políticos presidenciales contemporáneos, es de tanta o de mayor importancia para las democracias y para las fórmulas de la gobernabilidad democrática y el desarrollo social, que se predica de las disposiciones que regulan la integración de las ramas y de los órganos de poder público y su funcionamiento.

Como se verá más adelante, la mayor parte de las sociedades contemporáneas, sus gobiernos y sus Estados se han incorporado a los procesos de integración e internacionalización de las economías y de las finanzas, y a los de globalizaron de mercados, y son raros los regímenes políticos que con sus varios perfiles ideológicos no aspiren y se esfuercen por su inserción en esos procesos o que trabajen contra ellos.

En medio de los variados perfiles ideológicos de los gobiernos latinoamericanos, la principal preocupación de la mayoría de ellos se refiere al establecimiento de reglas y de principios, así como de políticas públicas estables de crecimiento de sus mercados externos y de incorporación a los circuitos de circulación de la riqueza mundial. Especialmente, atravesamos un periodo de intenso incremento de la capacidad de consumo de naciones con inmensa capacidad de compra y de venta de bienes, como el caso de China e India, por lo que se han incrementado la demanda y los costos de los alimentos, de los combustibles y de los bienes básicos como los que producen los países de América latina.

2. En este sentido el proyecto de reforma constitucional presentado por el Partido Liberal Colombiano para contrarrestar los efectos de la reelección inmediata del Presidente de la República autorizada por el Acto Legislativo Número 2 de 2004, formula varias reflexiones al respecto, pero pone énfasis en las características del Régimen político y las reglas de integración de los órganos del poder que en las instituciones del Régimen económico y de la hacienda Pública.<sup>1</sup>

En efecto allí se sostiene con suficiente razón que el Régimen Político colombiano se alteró con la promulgación del Acto Legislativo número 2

---

<sup>1</sup> Cfr. *Gaceta del Congreso* 408 Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2006 Senado. *Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Partido Liberal Colombiano a raíz de la aprobación de la reforma que permitió la reelección inmediata del Presidente de la República, denominado de *Equilibrio de Poderes*; por medio del cual se modifican los artículos 77, 78, 126, 173, 189, 232, 239, 245, 249, 266, 267, 276, 281, 346 y 372 de la Constitución Política.

de 2004 que reformó la Constitución Política para permitir la reelección inmediata, específicamente en lo que hace a las formas de designación de los altos funcionarios en los que tiene injerencia el Ejecutivo por cuanto es evidente que éste juega hoy papel fundamental en la designación de ciertos funcionarios públicos y en la conformación de órganos y organismos constitucionales, pues como se advierte por el proyecto del Partido Liberal si el período inicial del Presidente de la República de cuatro años se prolonga a ocho años en virtud de la reelección inmediata, salta a la vista que se afecta por completo la estructura orgánica de la Constitución.

3. Sin duda alguna, establecer la posibilidad de la reelección presidencial inmediata implica introducir modificaciones importantes en el diseño de la distribución del poder del Estado como en el caso colombiano actual, pues se permite que su influencia se proyecte más allá de los períodos originales y durante un período adicional de cuatro años y se le facilita la posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad. Obsérvese que esta influencia originalmente se proyecta en la participación del Presidente en la integración de otros órganos del Estado, como la Junta Directiva del Banco de la República, la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y la Corte Constitucional.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Además, como se señala en la exposición de motivos de ese proyecto, “los períodos de los altos funcionarios del Estado son un asunto de tal trascendencia que en la misma Constitución de 1991 se estableció luego de intensos debates al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, que el período del Presidente de la República sería de cuatro años, con prohibición de su reelección y se dispuso un sistema complejo para regular sus relaciones con las otras ramas del poder y los órganos de control para evitar una concentración del poder en el Ejecutivo. Por ello, los períodos del Congreso de la República, de los titulares de los organismos de control, de los magistrados de las altas corporaciones judiciales, y de organismos autónomos como la Junta Directiva del Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, fueron determinados teniendo como punto de partida el período de cuatro años y sus funciones”.

4. Así, en la Constitución original de 1991 se previó la existencia del Banco de la República como un organismo autónomo que ejerza las funciones de banca central como persona jurídica de Derecho Público que debe su existencia no a la ley sino a la Carta Política, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial y sujeto a un régimen legal propio que le permita ejercer las funciones de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, así como administrar las reservas internacionales y servir como agente fiscal del Gobierno, funciones que habrán de ejercerse en coordinación con la política general del Estado, como expresamente lo señaló la Corte Constitucional C-481 de 1999 y C-579 de 2001.

La misma Constitución no dejó a la ley la determinación de la composición y designación de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, sino que de manera expresa dispuso en el artículo 372 que ella estará conformada por siete miembros, uno de los cuales será el Ministro de Hacienda, que la preside, cinco serán de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años con renovación parcial de dos de ellos cada cuatro años y el Gerente que designado por la Junta Directiva será también parte de esta. Es claro que si el Presidente de la República tiene un período de cuatro años y no es reelegible, no puede renovar sino apenas dos de sus miembros; pero si se duplica el período del Presidente por la reelección inmediata queda con la inmensa atribución de la renovación total de la Junta Directiva del Banco de la República, con lo cual se hacen nugatorias las previsiones del Constituyente de 1991 para evitar la concentración del poder en materia monetaria, cambiaria, crediticia y en la administración de las reservas internacionales, en un solo funcionario del Estado.



5. Aunque para buena parte de los estudiosos iniciales de la Constitución política de Colombia, parecía que había resultado un ejecutivo debilitado y empobrecido en materia de poderes y competencias de gobierno, especialmente con las limitaciones establecidas y el desmonte decretado a los viejos poderes en los estados de excepción y de facultades extraordinarias, en mi opinión, lo cierto es que la figura del presidente colombiano fue dotada de inmensos poderes de arbitrio fiscal y tributario, de inspección, vigilancia, control, regulación e intervención directa y personal en las materias que hacen parte del modelo económico y de disposición en la Hacienda pública, que lo hacen más fuerte y poderoso que bajo la Constitución de 1886 y sus reformas.<sup>3</sup>

6. Sostengo que los regímenes constitucionales presidenciales fundados en las reglas del nuevo estado social y democrático de derecho, y que estructuran los nuevos modelos de las economías sociales de mercado, dentro de los procesos de globalización, internacionalización y de crecimiento contemporáneos, deben poner un nuevo y más vigoroso énfasis en la neutralización y en la despersonalización de los ámbitos normativos de los poderes del Presidente de la República sobre la Economía y sobre la Hacienda Pública.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Es cierto que se eliminaron las viejas instituciones del Frente Nacional bipartidista, las del Estado de Sitio y las de las facultades extraordinarias en la versión colombiana de una especie de Golpe de Estado Permanente según la crítica del ex presidente francés. Ahora es posible el gobierno ordinario del Gobierno y no se emplean más los instrumentos de excepción aplicados por varias generaciones y durante casi un siglo de gobiernos en Colombia..

<sup>4</sup> Algunas de las políticas de los gobiernos en América Latina, se llamaron la “economía política del populismo” por las implicaciones de los programas económicos y sociales basados en políticas fiscales y crediticias expansivas y buscaban mayor crecimiento y redistribución del ingreso, pero sin considerar los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario se busca con ella el crecimiento a todo costo pero sin desarrollo. Además, estas nuevas instituciones sirvieron para construir la definición según la cual un gobierno populista es “aquel en el que un líder carismático forja una coalición multclasista a la que promete un crecimiento simultáneo de la economía y el

Este es un indeclinable imperativo que se debe atender para asegurar estabilidad y confiabilidad política, y para establecer buenos niveles seguridad en las reglas que se ocupen de los procesos económicos y que la aleje de los riesgos del populismo y la demagogia de caudillos y gendarmes.<sup>5</sup>

7. Considero que si se trata de asegurar los fundamentos del modelo constitucional democrático del Estado Social de derecho se debe abordar y proponer la reforma del régimen constitucional de la economía con tanto vigor e interés como el que supone la propuesta de reforma del régimen político. Esto se debe decretar especialmente con el fortalecimiento de las facultades de la Junta Directiva del Banco de la Republica, con el aumento de los períodos de duración en el cargo de sus directores por doce años cuando menos y con la eliminación de los poderes del Presidente de materia fiscal y de aduanas.<sup>6</sup>

---

bienestar social. Y para lograrlo no tiene problema en recurrir en un aumento del gasto sin tener en cuenta las consecuencias macroeconómicas que tiene hacerlo a costa de elevar el déficit fiscal y el endeudamiento público”.

<sup>5</sup>Cabe mencionar los ensayos de Politólogo colombiano Pedro Medellín Torres *La Microeconomía de los favores y la Macroeconomía del Populismo*. Del mismo autor *El Presidente Sitiado*, Ed. Planeta, Bogotá, primera Edición de 2006.

<sup>6</sup> En *La Microeconomía de los Favores*, Pedro Medellín Torres indica que “Es la micro economía de los favores políticos con la que el gobierno moviliza apoyos y garantiza alta rentabilidad a los empresarios. El modelo es sencillo. Invocando la necesidad de aumentar la protección a los productores nacionales, altos funcionarios del gobierno asumen el papel de agentes o promotores empresariales. Utilizando o no los canales institucionales, toman las medidas que no sólo favorecen a determinadas empresas, sino que además los convierten en inigualables candidatos a dirigentes empresariales, una vez salen del gobierno”.

.....  
“El modelo reeleccionista está claro. Por un lado, la macroeconomía del populismo (forjada en el Presupuesto General de la Nación), que le garantiza al Presidente más de \$3.5 billones para entregar cheques en los Consejos Comunales y \$1.6 billones para negociar vías con los políticos regionales y locales. Y por otro, la microeconomía de los favores políticos (fraguada en el manejo arancelario, la exención de impuestos y la flexibilización laboral), que le asegura al Presidente el respaldo político y financiero de

8. Además, creo que los riesgos de la presidencialización y del reforzamiento de los poderes del ejecutivo en materias económicas y fiscales dentro del predominio ideológico del neoliberalismo se pueden superar si se adopta una doctrina de división de poderes para finales del siglo XX y para comienzos de siglo XXI como la que propone el nuevo estado multiorgánico de especialización funcional en el que se transfiera buena parte de las responsabilidades de regulación, de inspección y control a entes, entidades y organismos constitucionales con buenos niveles de autonomía política y de independencia técnica.<sup>7</sup>

#### D. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA Y LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

1. Así como sucedió durante buena parte de las primeras tres décadas del Siglo XX , los contenidos de las más recientes reformas constitucionales y de las nuevas constituciones latinoamericanas, entre ellas la colombiana de 1991, también responden en mucho a una larga práctica política regional, ciertamente originada en las experiencias del constitucionalismo de Europa Central, desde luego arropadas por los viejos caudillismos y los populismos regionales que le han dado mayor aplicación y extensión.<sup>8</sup>

---

un empresariado rentista que ya debe estar muy atareado en la recolección de firmas para la segunda reelección”.

<sup>7</sup> Cfr. Ackerman, Bruce, *La nueva División de Poderes*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, P. 81

<sup>8</sup> Cabe destacar que Colombia, de acuerdo con el artículo 1º de su Constitución Política, es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

2. Aquella práctica, además, se soportó en las antiguas hegemonías ejercidas por varios de nuestros partidos y movimientos políticos, y consiste en la extrema valoración del poder del texto constitucional en materia económica y social y en la desordenada sobrecarga de valores, principios, derechos, poderes, funciones y reglas relacionados con los bienes y recursos públicos y con las libertades y los derechos de contenido económico y social de una parte, y con los poderes, las funciones y las atribuciones del poder ejecutivo en estas materias, de otra.<sup>9</sup>

En Colombia, esta modalidad de regulación constitucional se remonta a la década de los años treinta del siglo XX con la introducción de los elementos económicos de los viejos estados sociales de derecho de Europa, con las recomendaciones de las misiones financieras de los EEUU, formadas después de las dos grandes crisis de la economía norteamericana.

Cabe recordar los muy nutridos conceptos de Estado Social de Derecho, de Estado Interventor, regulador, asistencial, benefactor, empresario y patrono, de derechos sociales y las instituciones de la planeación económica, la intervención o la rectoría del Estado en la economía y las nociones de patrimonio público, patrimonio estatal, soberanía nacional, interés público y social, función social de la propiedad, expropiación, intereses nacionales, igualdad, solidaridad, clases proletarias en particular

---

<sup>9</sup> Es lo que doctrina de los constitucionalistas llama la Constitución Económica de un estado, concepto elaborado hace más de cincuenta años por la doctrina alemana del Derecho Público

y universalidad, que tanto se utilizaron entre nosotros hasta desgastarlas como recursos institucionales de la gobernabilidad racional.<sup>10</sup>

No obstante el desgaste natural de aquellas instituciones, y la existencia de los varios tipos de presidencialismo en nuestra región, sigue siendo válida la consideración de Jorge Carpizo acerca de las fortalezas y ventajas que aún presentan los regímenes presidenciales entre nosotros, cuando menos desde una proyección teórica especialmente en lo que se refiere a la mayor estabilidad política de los gobiernos, a la separación y el control entre los poderes y por los electores.

3. Este recurso normativo y discursivo de los regímenes presidenciales latinoamericanos, ahora se traduce en unas muy fuertes y, en varios asuntos, peligrosas cadenas de disposiciones normativas, que en la mayor parte de los casos introducen innecesarios riesgos para las democracias.

Su desarrollo y la ejecución de varios de sus contenidos en manos de los distintos operadores constitucionales, suelen afectar o poner en peligro la confiabilidad y la sostenibilidad de los sistemas económicos de la región y terminan por afectar las tendencias de crecimiento económico y por comprometer las aspiraciones de desarrollo sostenible y democrático. La discusión y las rupturas políticas en estas materias se han agravado en la medida de la incorporación de las instituciones del Neoliberalismo

---

<sup>10</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *La Constitución Económica (Un esbozo desde el Derecho Constitucional Argentino) Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 6 enero-junio de 200.* DALLA VIA, Ricardo Alberto, *Derecho Constitucional Económico, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1999.*

económico y de varias propuestas de reforma constitucional para introducir sus reglas en los varios estados.

4. Aquellas disposiciones constitucionales se convierten en muchos casos en las joyas de la corona por la que van los partidos y sus gobernantes y casi siempre son elementos esenciales de la discusión partidista; ellas suelen generar conflictos de ingobernabilidad estructural en los estados latinoamericanos cuando trascienden a los ámbitos territoriales internos o se proyectan al exterior y amenazan fracturar la paz interna y el equilibrio de los poderes locales o del vecindario regional en la llamada aldea contemporánea.

Como veremos más adelante, las sociedades políticas contemporáneas se configuran bajo las formas del pluralismo político y de la heterogeneidad ideológica, en algunos casos con expresiones políticas complejas como la de la huida de los partidos políticos o la de conformación de nuevas fracturas personalistas como en el caso colombiano.

En estas hipótesis, el debate sobre los desarrollos de la normatividad económica siempre genera rupturas naturales y nuevos enfrentamientos en el bloque hegemónico en el poder y bloqueos progresivos entre los varios actores como sucede en el caso colombiano en torno de la adopción y de la aprobación del TLC con Estados Unidos de América.

Su existencia, reforma, supresión o su sustitución, generan casi siempre enfrentamientos desestabilizadores y compromisos muy costosos para las democracias latinoamericanas, y como sabemos, en la mayor parte de nuestros vecinos es frecuente su desquiciamiento al vaivén del temperamento o de la habilidad de titular del poder ejecutivo, o del talante ideológico o, como pasa recién, del compromiso étnico de su partido o movimiento. Cabe recordar la larga lista de presidencias fallidas en América latina en los últimos veinte años, elaborada por Arturo Valenzuela, que alcanza la preocupante suma de catorce sustituciones irregulares y abruptas de gobiernos presidenciales.<sup>11</sup>

En este sentido debe observarse que de múltiples formas, los varios tipos de presidencialismo se pueden pervertir y, como lo advierte Valenzuela en el trabajo citado, llegar a representar casi un régimen autoritario e incluso dictatorial.<sup>12</sup> Se debe recordar la figura del vecino coronel que despachó batallones y tanques a nuestra frontera para generar tensiones inútiles y dañinas como si fuese un administrador de servicios de comida rápida en un pequeño vecindario de provincia.

5. Además, con los múltiples poderes de los presidentes y de las administraciones nacionales en las varias materias relacionadas con los regímenes presupuestales, tributarios, fiscales, aduaneros y financieros; en la mayor parte de las situaciones reguladas por ellas, se presentan importantes tensiones y desfiguraciones agravadas por la presencia central de los poderes de la Rama Ejecutiva.

---

<sup>11</sup> Cfr. Valenzuela, Arturo, *¿Es el presidencialismo parte del problema?, Reflexiones sobre la crisis institucional en América Latina*. Documento de las sesiones de trabajo de la III Asamblea del Club de Madrid.

<sup>12</sup> Valenzuela, Ob. Cit. Pag.16

Creo que los actuales modelos presidenciales de gobierno de América Latina, comprenden tanto el catálogo de funciones relacionadas con el régimen político y la estructura orgánica del poder y sus funciones, como con el régimen económico y de la hacienda pública; ahora, bajo las condiciones internacionales de la política y de la economía, la relación entre estos dos grandes grupos de poderes, competencias y funciones en el régimen presidencial es muy fuerte y ambas son materia y causa de enfrentamientos políticos complejos.

A todo ello contribuye la fuerza del episódico y cíclico crecimiento económico regional y la relativa estabilidad macroeconómica que, como ahora, generan el incremento mundial de la demanda de bienes básicos y de recursos naturales y la mayor cantidad de recurso financieros disponibles en el mercado mundial de capitales.

6. En este orden de ideas, entre las décadas de los años ochenta y noventa del Siglo XX, la región fue propicia para la introducción de los más importantes ajustes a los modelos estructurales del Estado y especialmente en aquellos componentes relacionados con su régimen económico y social.

Así, la mayoría de las constituciones latinoamericanas recibieron las influencias de las nuevas constituciones de España, Portugal que incorporaron los elementos constitucionales de la llamada economía social de mercado de una parte y de las propuestas ideológicas de los gobiernos



de R. Reagan y M. Tacher fundados en los elementos de la doctrina neoliberal de la economía y del neoconservadurismo de la política.

También, cabe destacar la importante influencia de la disolución de la vieja tensión bipolar de la organización política mundial por bloques, y la expansión de la doctrina de los derechos sociales por la disolución del orden socialista europeo; además, como consecuencia de las evoluciones democráticas de la organización de los poderes de los jueces en Norteamérica se incorporan en varios de nuestros ordenamientos las nuevas generaciones de derechos superiores post igualitarios y post materialistas.

Las experiencias de México, de una parte, y de Chile, por otra, también marcaron buena parte de aquellas influencias y transformaciones; en ellas encontramos propuestas sobre la Reforma al Estado que sirvieron en mucho a las nuevas formas de organización constitucional de los estados latinoamericanos.<sup>13</sup>

7. Pero además, en los últimos veinticinco años una nueva revolución industrial de naturaleza cibernética, informática y electrónica, y nuevos fenómenos económicos de amplio efecto sobre el derecho en todos sus órdenes, como los de la mundialización del capital, la internacionalización y la regionalización de los procesos productivos, la desregulación internacional, la apertura e integración de mercados y su unificación, la

---

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

privatización de empresas y de beneficios públicos, la participación y la colaboración de los particulares en la prestación de servicios públicos tradicionales, las desregulaciones internas y el cumplimiento de funciones públicas por organizaciones privadas de diverso orden y la profunda y generalizada crisis del Estado de bienestar y del Estado asistencial .

8. El predominio de las economías de mercado, abiertas y desreguladas ha replanteado algunos elementos de las reformas de las constituciones de la década de los noventa, especialmente en lo que hace a la introducción de reglas de solidaridad, universalidad y generalidad que plantean la existencia de un modelo de economía social de mercado que permite latos grados de intervención y orientación pública de los recursos que ha planteado de nuevo y en algunos países nuevas reformas constitucionales que permitan orientar y cautelar las injusticias sociales y el desequilibrio económico.

Desde luego, esta nueva dinámica comenzó una vez pasada la confrontación bélica de la segunda guerra mundial, con el desarrollo y con la estructuración avanzada del Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho, con los grandes cambios tecnológicos, económicos, culturales y políticos contemporáneos.

Además, después de la petrificación y el desmoronamiento de las revoluciones socialistas, surgen algunos fenómenos políticos y económicos bien complejos que son recibidos con relativa generosidad por algunos sectores de la teoría política. Recientemente y más en los últimos años, las sociedades no se conforman con las tradicionales libertades de contenido económico, político y espiritual para satisfacer sus necesidades elementales

de supervivencia en igualdad de condiciones con los demás pues los mencionados fenómenos del crecimiento de la producción, de la nueva revolución industrial y las manifestaciones de las relaciones económicas globales como la mundialización del capital y la transnacionalización de la riqueza, la articulación también global de la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación ha impuesto nuevas demandas de igualdad, estabilidad y seguridad.

La revolución electrónica, informática, telemática y cibernética, los grandes sistemas de formación de opinión pública, el impacto de los desechos industriales y tecnológicos y la contaminación del ambiente, formulan de nuevo algunas de sus más importantes expectativas espirituales y estas se proyectan de varias maneras en el derecho constitucional.

Las grandes transformaciones del mundo contemporáneo han traído aparejadas, y han generado graves y profundas consecuencias en lo que hace a la configuración de las sociedades y de los diversos tipos de relaciones espirituales, jurídicas y políticas en su interior; desde luego, las principales transformaciones se encuentran en la relación del individuo con la sociedad, y en su vida interior, con la cultura, con las ideologías y con la ética, y a la zaga de dichas evoluciones, como siempre, aparece el derecho y por último las constituciones, sin que ello en verdad descalifique al derecho público y menos al derecho constitucional.

10. El impacto de la masificación ha hecho que las sociedades contemporáneas a nivel constitucional, se ocupen de otros problemas como el de la calidad de vida, el desarrollo de la personalidad, las dimensiones contemporáneas de la privacidad, el de la contaminación del ambiente, el

patrimonio cultural, étnico, histórico o arqueológico, y esto también obliga a reconocer otros elementos que no habían sido reconocidos tradicionalmente por el derecho constitucional clásico y moderno, como las varias modalidades de autonomías, las características culturales, ideológicas e históricas de las distintas etnias y grupos culturales, los derechos de los diversos sectores, grupos y segmentos del todo social.

El industrialismo masificado y la metropolización de las ciudades y de la cultura, acompañados de la conciencia permanente que promueven y permiten los medios masivos de comunicación, hacen que el ser humano aspire a tener mayores ámbitos de deliberación sobre el respeto y garantía a sus derechos y de participación en la administración de los servicios y de los recursos públicos.

11. Por todo esto surgen expresiones sustanciales de democracia y nuevas sedes políticas frente al espíritu de participación y deliberación democrática que han ocupado espacios constitucionales expresos y que han sido materia de desarrollo normativo legal y expansión jurisprudencial por virtud de los varios tipos de nuevas sentencias de los tribunales en funciones de control constitucional como las llamadas sentencias aditivas de principios.

Todas estas influencias condujeron a fuertes procesos de desincorporaciones estatales, de privatizaciones de servicios y empresas públicas, de desregulación, de aperturas de mercados de integración y de internacionalización de sus economías cuyos fundamentos normativos se han elevado al nivel constitucional en la mayor parte de nuestras constituciones.

12. La importancia del derecho constitucional contemporáneo radica principalmente en que admite y promueve la incorporación en las constituciones y en su desarrollo normativo y judicial, de nuevas instituciones, principios, derechos y garantías y nuevos ámbitos jurídicos de expresión de las personas.

Además, éste permite rescatar al ser humano del impacto arrollador de la masificación y aplaca los defectos de las grandes producción y consumo, pues la constante conexión con la pantalla de televisión, con la Internet, con la radio y la moderna telefonía que comunican con todo el mundo en todo lugar y a toda hora, establecen un sitio ideológico y político como un irresistible ejército de ocupación y hace que los seres humanos también aspiren a ser reconocidos en su individualidad y a que les sean respetadas todas sus expresiones específicas y privadas.

Por ello el derecho constitucional ha patrocinado el desarrollo de instituciones de control, vigilancia y participación de los usuarios sobre los sistemas de seguridad social y de los modelos mixtos o estatales de bienestar, así como sobre la televisión y el empleo del espectro electromagnético entre otros temas.

13. Esto es especialmente visible en los siguientes elementos:

- El absoluto control y regulación del sector financiero bursátil y asegurador, en las entidades cooperativas y en vigilancia y control especializado de las sociedades mercantiles.
- En la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común.

- En la inspección y regulación en materia de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social en salud,
- En temas relacionados con la propiedad estatal de los recursos naturales del subsuelo y en la explotación de los recursos naturales no renovables.
- En lo que hace con la organización del crédito público, la regulación del comercio exterior, los aranceles, las tarifas y demás disposiciones el régimen de cambios internacionales, este último en coordinación con las funciones que consagra la constitución para la Junta Directiva del Banco de la República.
- Además, dichos poderes se hacen visibles en la competencia constitucional para la definición de la enajenación o en la liquidación de las empresas estatales incluso sobre las empresas monopolísticas del Estado o en lo que se ha llamado la desincorporación del sector paraestatal o descentralizado. Esta liquidación y transferencia a particulares de la propiedad estatal de las empresas alcanza y comprende con mucha fuerza entre nosotros a las entidades prestadoras de la seguridad social en salud y en pensiones.
- En la administración y disposición por concesión de la explotación de los puertos, aeropuertos y vías de comunicación e infraestructura estatal y en materia de la regulación y disposición de los derechos y bienes de la Nación
- En la intervención en materia del uso del espectro electromagnético.
- En la dirección general de la economía y en la intervención que cumple por mandato de la ley en nombre del Estado.
- En la elección de los miembros del Consejo nacional de Planeación y en la designación de los directores de la Junta Directiva del Banco

de la República para periodos prorrogables de cuatro años, y la designación de los comisionados de la Comisión Nacional de Televisión.

- La ejecución de los criterios generales del sistema nacional de participaciones de las entidades territoriales y en el régimen general de transferencias de regalías y de ingresos corrientes de la Nación.
- La definición de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Desde luego, buena parte de los servicios públicos domiciliarios son prestados por empresas particulares, la mayor parte de ellas de origen extranjero y que lo mismo ocurre con el sistema bancario y con el régimen de la seguridad social en salud y en pensiones.

14. Cabe recordar que en esta materia en la Carta Política de 1991 se incorporó la doctrina de los órganos autónomos e independientes y de los organismos de control; de igual modo admite la existencia de organismos y entidades de relieve y rigen constitucional en los que predomina la autonomía técnica y la continuidad institucional y políticas públicas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En la exposición de motivos del mencionado proyecto de reforma constitucional del Partido Liberal Colombiano se sostiene que los estados modernos como Colombia, ante la multiplicidad de asuntos que deben atender, *¿además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines¿*, tal como lo señala el artículo 113 de la Constitución. Esos órganos autónomos e independientes se integran al sistema de pesos y contrapesos como elementos que contribuyen a la búsqueda del equilibrio democrático de poderes. Dichos órganos son de origen constitucional y son, entre otros: la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la

Como órganos autónomos encontramos:

- La Junta Directiva del Banco de la República
- La Comisión Nacional de Televisión
- La organización Electoral integrada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como Organismos de Control encontramos el llamado Ministerio Público integrado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Además, existen la llamada Auditoría General de las contralorías y la Contaduría General de la Nación, algunas corporaciones autónomas regionales y varias superintendencias creadas directamente por la Carta Política y los varios consejos de administración como el de solución de conflictos laborales y el Consejo Nacional de Planeación.

E. A manera de conclusiones.

1 En Colombia se ha planteado de nuevo la polémica constitucional relacionada con las consecuencias de autorizar la figura de la segunda reelección presidencial o de la reelección indefinida, especialmente en lo que se refiere a la alteración de las reglas constitucionales de separación e independencia orgánica de poderes.

---

República, que ejercen funciones de control, los órganos electorales y el Banco de la República, que cumplen funciones que también competen al Estado, pero que por su importancia e incidencia no las puede ejercer ninguna de las tres ramas de poder público.



Se sostiene por el partido liberal que la posibilidad política de la reforma constitucional que autorice la tercera oportunidad para la elección de la misma persona para el cargo de presidente de la república suprime la independencia política de la Junta Directiva del Banco de la República, y somete al Fiscal General a expectativas políticas nuevas y complejas.

El examen de la Carta Política de 1991 muestra que el Constituyente implantó un nuevo régimen constitucional previsto para fortalecer la relación de pesos y contrapesos, y que señaló períodos y reglas de designación de los altos funcionarios del Estado, bajo el entendido que ninguna de ellas tuviera preponderancia en la conformación y funcionamiento de la otra.

2. Al respecto cabe desatacar que en el citado marco de los pesos y contrapesos, la distribución de funciones se complementa con el reconocimiento del control político que ejerce específicamente el Legislativo sobre el Ejecutivo y con las facultades de nominación o nombramiento y los períodos de los representantes de cada rama del poder y de los organismos autónomos e independientes, dado que estos deberían seguir una lógica particular, con el objetivo de garantizar independencia y control suficientes, para evitar la concentración de poder en manos de unos pocos.

3. Para ello es preciso advertir que en Colombia y a raíz de la aprobación de la reelección presidencial inmediata, se reabrió la vieja polémica en materia del diseño del régimen político y de las reglas de juego, en la que se sostiene que la existencia de un Estado de Derecho se soporta esencialmente en la teoría de la división y la desconcentración del poder y en las disposiciones constitucionales del régimen político.

4. Sobre esta materia el Partido Liberal Colombiano advierte que la separación de los poderes se justifica para evitar o impedir que quien ejerce el ejecutivo pueda ensancharlo de modo ilimitado y absoluto; sostiene la bancada de ese partido en el proyecto de reforma constitucional para el nuevo equilibrio de poderes que la distribución de competencias entre las distintas ramas del poder público, debe establecerse directamente por la Constitución de manera tal que en ella se establezca un sistema de pesos y contrapesos y que con esa distribución se debe impedir que una de las ramas con su predominio haga apenas aparente la separación de funciones con las otras dos para concentrar en cambio y de manera real todo el manejo del Estado.

Por ello, en la exposición de motivos del mencionado proyecto de reforma constitucional, se define que ante la reelección inmediata y la posibilidad de un tercer periodo consecutivo del actual presidente, y dados los altos niveles de aceptación popular de su figura caudillista y populista, se hace necesario introducir correctivos constitucionales con el propósito de garantizar hacia el futuro el funcionamiento de un estado democrático y pluralista, en el que se preserve la independencia de las ramas legislativa y

judicial y de los órganos de control y de los organismos autónomos creados por la Constitución de 1991 ante el mismo poder ejecutivo.<sup>15</sup>

Por todo ello considera necesario reformar los poderes presidenciales en el marco del régimen político desde la Carta Política para asegurar de nuevo el equilibrio de poderes de una parte y para introducir correctivos a los poderes del presidente y del Gobierno en materias económicas, fiscales y aduaneras de otra como serían el traslado de buena parte de las funciones de la llamada superintendencia financiera a la Junta Directiva de Banco de la República y la supresión de las funciones individuales de carácter tributario y fiscal del gobierno como en el caso de la creación de zonas francas libres de impuestos y la de establecer regímenes tributarios particulares y con nombre propio como ha sido denunciado.

---

<sup>15</sup> Se advierte en el estudio del Partido Liberal Colombiano que uno de los objetivos de la Constitución de 1991 fue restar la preponderancia del Ejecutivo sobre el resto de las ramas del poder público, preponderancia que había adquirido a través de las distintas reformas que se introdujeron a la Constitución de 1886. En otros términos, para el Partido liberal Colombiano, el Constituyente de 1991 optó por disminuir las atribuciones dadas al Presidente de la República y fortalecer a las otras ramas y órganos autónomos del Estado, para que el sistema de pesos y contrapesos se hiciera efectivo. Cfr. Ob Cit

Colombiano<sup>16</sup> En este sentido el Artículo 63 de la Carta Política de 1991 establece que: *"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"*.

Además, el artículo 72 del estatuto superior dispone que *"El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica."*