

**PRINCIPIO DE DIRECCIÓN ECONÓMICA EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE
COLABORACIÓN ARMÓNICA Y PRINCIPIO DE EQUILIBRIO DEL PODER**

ARTURO GARCÍA MOLINA

Directora:

DRA. SONIA CORTÉS ZAMBRANO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

2012

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I

PRINCIPIO DE DIRECCIÓN ECONÓMICA	4
---	----------

1. Definición del Principio de Dirección Económica	5
2. Objetivos de la Dirección Económica.....	11
2.1 Racionalizar la economía	11
2.2 Distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo	12
2.3 Preservación de un ambiente sano	13
2.4 Pleno empleo a los recursos humanos.....	13
2.5 Asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios de todas las persona.....	14
2.6 Promover la productividad y la competitividad	15
2.7 Promover el desarrollo armónico de las regiones	15
3. Necesidad de la Dirección Económica	17
4. Quienes intervienen en el desarrollo de la Dirección Económica	18
5. Instrumentos de la Dirección Económica	19

CAPÍTULO II

DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS DE ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA DIRECCIÓN ECONÓMICA, DIVISIÓN FUNCIONAL ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	25
--	-----------

1. CONGRESO DE LA REPÚBLICA	26
1.1 Comisiones	26
1.2 Funciones del Congreso de la República en materia económica	27
1.2.1 Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (CP Art. 150-3)	27
1.2.2 Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (CP Art. 150-9)	28
1.2.3 Revestir hasta por seis meses al presidente de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley (...) (CP Art. 150-10)	29
1.2.4 Establecer las rentas nacionales y gastos de la administración (CP Art. 150-11).....	30
1.2.5 Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales,	

en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (CP Art. 150-12)	31
1.2.6 Determinar la moneda legal, la convertibilidad y su alcance de poder liberatorio (CP Art. 150-13)	31
1.2.7 Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional hubiere celebrado el Presidente de la República (CP Art 150-14)	33
1.2.8 Aprobar o improbar los tratados celebrados por el Gobierno con otros Estados o entidades de derecho internacional (...) (CP Art. 150-15)	34
1.2.9 Dictar normas generales, señalando objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno para los siguientes efectos:	34
organizar el crédito público	34
regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional (...)	34
1.2.10 Expedir leyes de intervención económica previstas en el artículo 334, que deberán precisar sus fines, alcances y límites a la libertad económica (CP Art.150-21)	36
1.2.11 Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República. (CP Art.150-22)	36
2. EJECUTIVO	37
2.1 Presidente de la República	37
2.2 Funciones del Presidente de la República como jefe de Estado	38
2.2.1 Declarar el Estado de emergencia económica (CP Art. 215)	38
2.2.2 Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP Art 200-3) ...	39
2.2.3 Preparar y enviar a la cámara de representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos (CP Art. 200-4)	40
2.2.4 Sancionar las leyes, promulgarlas y velar por su estricto cumplimiento, así como objetar por inconveniencia o inconstitucionalidad las leyes remitidas para su sanción (CP Art. 189-9)	41
2.2.5 Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (CP Art. 189-11)	41
2.2.6 Dirigir las relaciones internacionales, promover, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia.	42
2.3 Funciones del Presidente de la República como jefe de gobierno	42
2.3.1 Solicitar al Congreso de la República trámites de urgencia en los proyectos de ley.	43
2.4 Funciones del presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa ...	43

2.4.1	Designar y nombrar 5 de los miembros de la junta directiva del Banco de la República. (CP Art. 371)	43
2.4.2	Crear, fusionar, suprimir los empleos de la administración central, modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos. 44	
2.4.3	Velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de conformidad con la ley. (CP Art. 189-20)	44
2.4.4	Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional, regular el comercio exterior (CP Art. 189-25).....	44
2.5	Funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	45
3.	BANCO DE LA REPÚBLICA	46
3.1	Naturaleza.....	46
3.2	Objetivo.....	46
3.3	Autonomía del Banco de la República.....	47
3.4	Junta Directiva.....	51
3.5	Funciones del Banco de la República y su junta directiva.....	53
3.5.1	Emisión de la moneda, los cambios internacionales y el crédito	53
3.5.2	Administrar las reservas internacionales	55
3.5.3	Ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito... 56	
3.5.4	Agente fiscal del Gobierno	56
CAPÍTULO III		
PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA Y PRINCIPIO DE EQUILIBRIO DEL PODER		59
1.	Principio de equilibrio del poder.....	60
1.1	Nuevas figuras políticas	70
1.1.1	Clientelismo.....	70
1.1.2	Reelección presidencial	73
1.1.3	Presidencialismo	77
2.	Principio de colaboración armónica.....	79
CONCLUSIONES		87
LISTA DE REFERENCIAS		89

INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la economía es un tema que cobra gran importancia en la actualidad, dado que la evolución del Estado y la cada vez más alta demanda de satisfacción de necesidades que reclama la compleja vida en sociedad, precisa que el Estado actúe de una manera rápida y eficaz principalmente en asuntos económicos.

Es por eso que la Constitución de 1991 estableció un modelo de Estado social de derecho, con ello, se hizo necesario adoptar un modelo de economía social de mercado, generando el deber de intervenir en varias formas y en diferentes asuntos, principalmente regulando y direccionando la economía. De ahí que dentro del articulado de la Constitución encontremos un alto contenido económico, toda vez que con ella se establecen una serie de libertades económicas pero limitado siempre por el interés general.

La intervención del Estado en la economía se adelanta por medio del principio de dirección económica, entendido como una forma de intervención del Estado, legitimado por la Constitución para direccionar, orientar, y coordinar la economía en la realización de sus objetivos para cumplir los fines esenciales que la misma Constitución establece.

La dirección en la economía se desarrolla buscando siempre un equilibrio del poder y al mismo tiempo, actuando dentro de un marco de colaboración armónica para ejecutar la política económica. Por equilibrio de poder entendemos la combinación de órganos que busca alejar el predominio de una sobre las otras, mediante controles mutuos. Del mismo modo, la colaboración armónica es un mecanismo de coordinación propósitos y acciones, incluso un límite a la autonomía de los órganos que intervienen en la dirección de la economía.

Los órganos de dirección económica por los cuales se adelanta la intervención en la economía son el ejecutivo, el Congreso de la República y el Banco de la República, todos ellos ejercen funciones en materia económica, actuando siempre dentro de un marco de colaboración armónica.

Acá se presenta una investigación descriptiva, dado que se explica cómo en la realidad se desarrollan las funciones propias de cada uno de los órganos de dirección económica, dentro en un marco de colaboración armónica y equilibrio del poder en política económica. También, es una investigación argumentativa, debido a que a lo largo del presente trabajo, se busca analizar funciones y principios que rigen a los órganos de dirección, para así establecer en que medida se ejerce preponderancia en el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución de 1991.

Teniendo en cuenta lo anterior, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿existe un órgano del poder dominante en el ejercicio de funciones de los órganos que intervienen en el proceso de dirección económica, ejerciendo preponderancia en el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución de 1991?

Para responder a la pregunta, se realizó un análisis de contenido de normas, que regulan las funciones de los órganos de dirección económica, entre ellas, la Constitución de 1991, la ley 5 de 1992 que regula al Congreso de la República y la ley 31 de 1992 que regula a la junta directiva del Banco de la República, con las cuales se busca identificar y delimitar todas las funciones que en materia económica cumplen dichos órganos.

Para complementar dicho análisis, se recurrió a fuentes como la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional, y así conocer de manera más precisa las funciones de los órganos de

dirección económica.

De manera seguida, se identificaron las funciones de cada uno de los órganos de dirección económica, ya que se partió de la hipótesis, según la cual, gran parte del poder dominante del que goza el ejecutivo, se debe a la gran cantidad de funciones que en materia económica desarrolla.

Esta monografía se encuentra dividida en tres capítulos, en su orden:

En el primer capítulo se expondrá el principio de la dirección económica, se definirá la forma de Estado y modelo económico que se adoptó Constitución, se define el principio de dirección económica como forma de intervención del Estado en la economía, se definen los objetivos establecidos en el 334 de la Constitución. Se indicará los órganos dirección económica y por último se delimitan los instrumentos intervención económica.

En el segundo capítulo, se delimitan y definen cada una de las funciones que en materia económica la Constitución le asigna a cada uno de los órganos de dirección económica (Congreso, ejecutivo (Presidente de la República), Banco de la República).

En el tercer capítulo, se definirán los principios de equilibrio del poder, separación funcional, colaboración armónica, y las relaciones de coordinación que existen entre los órganos de dirección económica.

En último lugar se harán unas conclusiones de los temas analizados.

CAPÍTULO I

PRINCIPIO DE DIRECCIÓN ECONÓMICA

En el presente capítulo se realiza una completa descripción del principio de dirección económica, como forma de intervención del Estado, por tanto, es indispensable describir brevemente dos aspectos de gran importancia: el primero de ellos, es el modelo económico que establece nuestra Constitución Política, y el segundo, es conocer algunos aspectos básicos de la intervención estatal, puesto que la dirección económica es una de las tantas formas de intervención que ejerce el Estado por mandato constitucional. Para ello nos valdremos de los pronunciamientos importantes de Corte Constitucional.

Asimismo, el artículo 334 de la Constitución establece como fin estatal "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes", para dar cumplimiento a éste fin, definiremos los principales objetivos: a) racionalizar la economía; b) distribución equitativa de las oportunidades y beneficio del desarrollo; c) Preservación de un ambiente sano; d) Pleno empleo a los recursos humanos; e) asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios de todas las personas; f) promover la productividad y competitividad; g) Promover el desarrollo armónico de las regiones económicas. Todos estos objetivos orientan la dirección económica del Estado.

Del mismo modo, se indicará la necesidad y quiénes intervienen en el proceso de dirección económica, los órganos son: el Congreso de la República, el Banco de la República y el Presidente de la República. En último lugar, describiremos algunos instrumentos de la intervención económica, como lo son: norma jurídica, la planeación, hacienda pública y la política economía y sus herramientas.

1. Definición del Principio de Dirección Económica

La Constituyente de 1991 introdujo cambios fundamentales en la estructura del Estado, uno de esos cambios fundamentales, lo encontramos en el artículo 1 de nuestra Constitución Política, por medio del cual se adopta una forma específica de Estado, diferente a la anterior, denominada Estado Social de Derecho¹ generando así, la necesidad de adoptar un nuevo modelo económico.

La Constitución de 1991, al adoptar el modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de economía social de mercado en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social (CP Art. 333), por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social (CP Arts. 333, 334 y 335)²

De la descripción de la anterior, vemos, en primer lugar, que Colombia no adopta una sola teoría económica, adopta la denominada economía social de mercado o economía mixta, en la que existen límites en la libertad económica; en segundo lugar, observamos que por mandato constitucional, el Estado a través de sus diferentes instituciones (legislativo, ejecutivo y banca central) se encuentra en la obligación de intervenir en la economía para corregir sus falencias, es

¹ El Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad,

Independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los Fines esenciales del Estado (Sentencia C-449 de 1992, M.P. Martínez Caballero, A.)

² Sentencia C-263 de 2011, M.P. Pretelt Chaljub, J. I.

Decir, en cumplimiento de funciones en materia económica, establecidas en la Constitución, los órganos de dirección económica tienen un alto grado de injerencia en el rumbo de la economía del país, aún tratándose de corregir desviaciones que se presenten.

El resultado de implantar el modelo de economía social de mercado o economía mixta es el reconocimiento de libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas como “(...) la facultad que tiene toda persona para realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”. En ese sentido, el artículo 333 de la Constitución dispone que (a) “la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común”; (b) “la libre competencia es un derecho de todos” y (c) para el ejercicio de esas libertades “nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorizaciones de la ley”. (Sentencia C-197 de 2012. M. P. Pretelt Chaljup, J. I.,)

De la descripción anterior, como complemento de la definición del modelo económico imperante en Colombia, podemos decir que las disposiciones establecidas en la Constitución sobre el modelo económico traen ciertos efectos: el primero de ellos y más importante, es el reconocimiento de libertades económicas en cabeza del individuo; el segundo, es que en los tres literales descritos se refuerza la tesis en la que el Estado tiene que intervenir en la economía. El Estado interviene, por medio del Congreso dictando leyes para regular y definir actividades de carácter económico y el Presidente de la República interviene ejecutando las leyes de intervención económica, todo ello por medio de sus órganos adscritos y vinculados ejerciendo inspección control y vigilancia, para así evitar fallas en el mercado.

Descrito el tema del modelo económico imperante en Colombia, entramos en segundo lugar a una breve definición de la intervención estatal, según la Corte Constitucional es entendida como

“la capacidad constitucional del ente estatal de incidir sobre las variables macroeconómicas” (Sentencia C- 490 de 1993, M.P. Martínez Caballero, A.) variables como el empleo, crecimiento económico, inflación y así dar cumplimiento a fines determinados en la Constitución, asimismo, la intervención generalmente esta encaminada a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Es importante destacar que “para que la intervención sea racional, realista y oportuna y conforme a los planes y programas, no es aconsejable, como procedía la Constitución derogada, adoptar una determinada teoría económica” (Henao, 1996, p. 315). Es por eso que la Constitución determina el modelo económico denominado economía social de mercado o economía mixta, en el que el Estado interviene en la libertad económica por medio de la regulación jurídica. Por otra parte también, es lógico que el Congreso de la República dicte por medio de normas sus mandatos a la economía y al ejecutivo para que el Presidente de la República las desarrolle.

Asimismo, debemos ver a grandes rasgos como es el contenido de nuestra Constitución, para ello, Uprimny (2007) encontró lo siguiente:

La Constitución Política de 1991 es una Constitución normativa y valorativa de constitucionalismo social, en la medida en que no sólo reconoce derechos liberales, sino también reconoce derechos sociales y les da fuerza normativa; y es una Constitución abierta porque admite políticas económicas muy diversas para alcanzar esos derechos sociales. (p. 15)

La descripción de la Constitución, es importante por lo que nos da nuevos argumentos para reforzar las definiciones anteriores sobre la forma de Estado y el modelo económico adoptado en la Constitución. La Constitución le da fuerza a una serie de derechos liberales y sociales, pero

al mismo tiempo no admite una sola política económica, sino una unión de ellas para así para buscar el cumplimiento de esos derechos.

Otro aspecto de gran importancia es determinar que busca la intervención del Estado en la economía, al respecto la Corte Constitucional ha dicho: “La intervención del Estado en la economía busca conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados” (Sentencia C-263 de 2011, M. P. Pretelt Chaljub, J. I.)

De allí, que la intervención del Estado en la economía, busca realizar una conciliación entre lo privado y el interés general para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad y con el fin de 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.

Hechas estas precisiones, podemos decir que la Constitución de 1991 al adoptar la forma de Estado social de derecho y un modelo de economía mixta, le asigno al Estado, el deber de ejercer una fuerte intervención por intermedio de sus principales órganos en la dirección económica, en consecuencia, la Constitución adquirió un alto contenido económico. Por consiguiente, para entrar a definir la dirección económica Álzate, (1998) encontró lo siguiente:

La dirección en la economía se da simplemente por la legitimación constitucional, que se le da al intervencionismo de Estado, para que pueda realizar los fines y objetivos fundados en el principio de solidaridad, interés público y el interés general primado sobre el particular, cualquiera de estos conceptos, necesariamente tiene estrecha relación con las actividades determinadas con la ley, que debe cumplir el Estado para coordinar y

orientar todos los procesos económicos, dentro de un marco ordenado, cumpliendo unos objetivos y fines precisos que la Constitución Nacional ha previsto. (p. 158)

Sin duda el argumento de Álzate, más que una definición es una descripción, debido a que manifiesta en primer lugar, que la dirección en la economía existe porque es la Constitución Política, la que justifica la necesidad de intervencionismo del ente estatal. En segundo lugar, demuestra como el principio de dirección en la economía, busca con ayuda de las leyes y por medio de unos objetivos determinados, el cumplimiento de unos fines concretos, establecidos en la Constitución. También, menciona que el Estado debe coordinar y orientar todos los procesos económicos, el Estado, para dar cumplimiento a ello, por medio del trabajo coordinado de sus entidades de dirección económica busca el cumplimiento de otro principio consagrado en la constitución, denominado colaboración armónica.

Por otra parte, los principios orientadores del régimen económico y de la hacienda pública están enunciados en los artículos 332 a 373 de la Constitución, siendo el 334, el que establece “la dirección general de la económica estará a cargo del Estado”. Es acá donde debemos decir que sobre el régimen económico y de la hacienda pública Henao (2008) encontró lo siguiente:

Aquella normatividad parte de la garantía de la libertad respecto de la actividad económica y la iniciativa privada, pero sujetas ambas a los límites del bien común, que le otorgan al Estado la misión de asumir la dirección general de la economía, es decir, de esa disciplina social para administración de la hacienda domestica; y de ahí que los griegos la denominaron Oikonomia (de oikos: casa, hacienda, y de nomos: ley). (p. 1).

La consideración que hace Henao, engloba la dirección económica, de una manera diferente a otros tratadistas, porque establece, en primer lugar, que la dirección económica es uno de los

cometidos del que se ocupa el Estado, y luego trae, un breve, pero importante antecedente histórico respecto al Estado y cómo nace la intervención en la economía.

Igualmente, el artículo 334 de la Constitución establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, por consiguiente, observamos que la intervención en la economía, reúne determinados requisitos previamente definidos, los cuales son:

En primer lugar, debe ser por mandato de la ley³ y en relación con las siguientes actividades: (a) la explotación de los recursos naturales; (b) el uso del suelo; (c) la producción, distribución y utilización y consumo de bienes; (d) los servicios públicos y privados. Para racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Es decir, el primer requisito es una materia que se encuentra sometido a reserva legal. Es necesario aclarar sobre la reserva legal, que el Congreso de la República lo realiza, pero su desarrollo corresponde al ejecutivo, a través de sus atribuciones de ejecución, regulación, vigilancia y control.

En segundo lugar, la norma establece que la intervención por parte del Estado, debe tener como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La intervención económica estatal debe tener en cuenta todos los requisitos nombrados, igualmente, deben ser razonables y se cumplen también en concordancia con el preámbulo de la

³ Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ella, expedir las leyes de intervención económica, previstas en el 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances (CP. Art. 150-21). El artículo 150 se trae a mención, toda vez que se encuentra directamente relacionado con el tema de los requisitos de la intervención en la economía. Acá, el Congreso de la República, interviene en la económica, regulando por medio de una ley los asuntos previamente descritos.

Constitución y los fines esenciales del Estado. Algunos de los elementos descritos serán desarrollados más adelante.

Por último, señalamos que no es cualquier tipo de dirección que adelanta el Estado, por sus fines y por sus facultades establecidas, es claro que los constituyentes pensaron en una administración gerencial. El Congreso de la República, por medio de sus comisiones hace leyes, el Presidente de la República, gobierna y ejecuta leyes junto sus asesores, ministros y directores de departamentos administrativos, cumpliendo funciones precisas independientes, autónomas y siempre en colaboración con las demás autoridades, una de ellas, el Banco de la República.

2. Objetivos de la Dirección Económica

Con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” la dirección de la economía posee los siguientes objetivos, establecidos en el 334 de la Constitución: a) Racionalizar la economía. b) La distribución equitativa de las oportunidades y beneficio del desarrollo. c) Preservación de un ambiente sano. d) Pleno empleo a los recursos humanos. e) Asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios de todas las personas. f) Promover la productividad y competitividad. g) Promover el desarrollo armónico de las regiones económicas.

A continuación definiremos cada uno de los objetivos ya mencionados.

2.1 Racionalizar la Economía

Racionalizar la economía es el primer objetivo de rango constitucional y uno de los más importantes dada la complejidad que conlleva. Podemos expresar que en el Estado social de derecho, existen unos fines principalmente de orden social establecidos en la Constitución, se

encuentran establecidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución y corroborados expresamente por el artículo 334, en el cual se consigna la racionalización de la economía como objetivo principal. De acuerdo con la obra de Leguizamón de 2000 "este término se concibió con un carácter técnico, en el cual el móvil que lo fundamenta es la obtención del máximo rendimiento con el mínimo de esfuerzo; en la producción, distribución y consumo de riquezas o de bienes". (p.171).

Decimos entonces, que la racionalización es un concepto técnico muy amplio, pero se puede limitar, estableciendo que la racionalización de la economía, encierra ciertos aspectos ya mencionados, tales como: la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados. Unidos todos estos elementos tenemos la racionalización de la economía. En otras palabras la racionalización es un criterio interventor.

2.2 Distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo

La Constitución ordena que la distribución de las oportunidades y beneficios del desarrollo⁴ sean equitativas, debido a que así lo estableció la constituyente, para ser desarrollado por el Congreso de la República por medio de las leyes de intervención económica, posteriormente desarrollado por el ejecutivo.

⁴Un ejemplo de la distribución de oportunidades y beneficio lo vemos en el plan de ordenamiento territorial, toda vez que busca generar condiciones físicas para la prosperidad económica, y el bienestar de los sectores de la población.

2.3 Preservación de un ambiente sano

La preservación de un ambiente sano⁵, es un asunto que no puede tratarse de manera aislada, “todas las personas tiene derecho a gozar de un ambiente sano” (CP, Art. 79), del mismo modo, forma parte del abanico de potestades y deberes estatales, la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades, como es la dirección general de la economía, regulando e interviniendo según art. 334 Constitución en la explotación de los recursos naturales, involucrando aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y Conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, complementado así lo planteado por el artículo 79 de la Constitución.

2.4 Pleno empleo a los recursos humanos

Es uno de los objetivos más importantes de todo gobierno, el desempleo es la mayor debilidad en una economía de mercado de mercado.

La teoría del "pleno empleo" fue originada por John Keynes, quien explico que este termino no debía explicarse en sentido literal, pues no significaba que todo el mundo debía estar empleado, sino, que; todos los que quieren trabajar a los tipos de remuneración vigente, encuentran la ocupación deseada. Por lo tanto en el ideal de pleno empleo se encuentran personas en paro voluntario. (Leguizamón, 2000, 195)

De la definición anterior, podemos precisar que es con Keynes que se inicia de manera

⁵ Un ejemplo claro de la preservación de un ambiente sano, es actual código de minas y sus diferentes modificaciones, la ley 685 de 2001 por medio de la cual el Congreso de la República regula todos los asuntos de explotación minera y establece la prohibición de explotación de recursos de zonas protegidas y territorios indígenas.

Importante la necesidad de la intervención por parte del gobierno de turno. El Estado Colombiano por orden constitucional tiene la obligación de intervenir, y por medio de políticas garantizar el empleo, ejecutando las políticas para la creación de empleos, obedecer a las condiciones sociales del momento y con fundamento en el principio de búsqueda de pleno empleo. Respecto al pleno empleo de los recursos humanos, podemos decir, el Estado es el principal empleador, el gobierno de turno dentro de sus políticas debe establecer programas para la generación de empleo, y una de las principales formas de generación de empleo es el gasto público, crear empleos para el desarrollo de infraestructura, puentes, carreteras, túneles, acueductos, entre otros.⁶

2.5 Asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios de todas las persona

Respecto al presente enunciado establecido en art 334 de la Constitución, podemos establecer, que por la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en actividades como la prestación de servicios, se busca por medio de diferentes métodos que todos los habitantes, no importa el nivel económico, tengan acceso a los bienes y servicios.⁷

⁶Frente al problema del desempleo, Stiglitz, premio nobel de economía, ha argumentado que la mejor forma de enfrentar ese problema en el corto plazo es un incremento en el gasto público.

⁷Un ejemplo es el ministerio de tecnología de la información y las comunicaciones que a través programas, ubica centros de acceso comunitario a internet en diferentes localidades de los municipios del territorio nacional, garantizando a las comunidades acceso al servicio de internet.

2.6 Promover la productividad y la competitividad

Otro de los objetivos planteados en el 334 de la Constitución es el fomento de la productividad y competencia, para definir el tema, partimos de la siguiente afirmación:

La productividad esta relacionada directamente con la eficiencia y calidad de la producción; medida en términos de mejoramiento continuo y permanente, de tal manera, que pueda brindar mayor rentabilidad por el menor costo empleado en cada uno de los bienes y servicios producidos. La competitividad es la consecuencia de la mayor productividad, de tal manera; que los bienes y servicios puestos en el mercado presenten condiciones más favorables, en cantidad, calidad y precio, frente a la producción de los mercados nacionales o extranjeros. (Leguizamón, 2000, 198)

La productividad y competitividad son dos términos de corte moderno, que depende uno del otro, y ambos están encaminados a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Carga que la constituyente le impuso al Estado y cobra gran importancia en nuestros tiempos de globalización e integración en el ámbito internacional por medio de tratados.⁸

2.7 Promover el desarrollo armónico de las regiones

Respecto al último objetivo enunciado en el artículo 334 de la Constitución, podemos decir en primer lugar, que las regiones del territorio Colombiano no pueden desarrollarse de formas aislada, el desarrollo de las regiones debe ser de forma armónica, coordinando y colaborando

⁸La implementación del tratado de libre comercio con Estados Unidos es un claro ejemplo en que el Presidente de la República y con la posterior aprobación del Congreso de la República busca la integración internacional, para así con las exportaciones son un factor de crecimiento de un país, que genera empleo, promover la productividad y competitividad de la economía nacional.

Entre las regiones para el progreso de las mismas y del país.⁹

A partir de los textos constitucionales de los artículos 2, 334 y 336 es lógico, que podemos concluir que en ellos están claramente representados y definidos los fines generales: por los cuales el Estado debe adelantar su intervención en lo económico.

También, los objetivos que claramente se encaminan a lograr esos fines, ya citados: “Del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general” de los artículos 334 y 336 y la búsqueda de la prosperidad general consagrada por el artículo 2 de la Constitución Política.

Por otra parte, es necesario mencionar que el artículo 334 de la Constitución política el cual fue modificado por acto legislativo, por medio del cual se agrega el criterio de la sostenibilidad fiscal, el acto establece que los objetivos ya descritos, y la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, se debe conseguir dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. (A. L. 03/2011)

La sostenibilidad fiscal se define como la capacidad de un gobierno para atender el pago de su deuda a largo plazo, es un criterio de actuación, armonización y coordinación de las competencias de todas las autoridades públicas, que entra a limitar el ejercicio de las competencias del Congreso de la República y del ejecutivo en materia de racionalización del gasto público. (Sentencia C-132 de 2012. M.P. Sierra Porto, H.)

⁹Un ejemplo claro de promover el desarrollo armónico de las regiones es el sistema general de regalías, los gobernadores y alcaldes de los respectivos departamentos y municipios por medio de recursos asignados promueven la participación activa de las regional permitiendo así la ejecución de proyectos para el desarrollo.

De allí, que la sostenibilidad fiscal establecida en el 334 apunta a que exista un equilibrio fiscal, pero es necesario advertir que los avances en materia de educación, salud, vivienda, entre otros, dependen de la viabilidad económica del Estado, de preservar su capacidad de endeudamiento interno e internacional, en un mundo globalizado y afectado por constantes y profundas crisis económicas. La Constitución le asigna funciones en materia económica a los órganos de dirección económica, para que sea la sostenibilidad fiscal sea un criterio orientador, dentro de un marco de colaboración armónica.

Se hace necesario anotar que todos estos elementos nombrados, tienen una altísima relación con la dirección económica, en primer lugar, para el desarrollo de ellos, intervienen los diferentes órganos de dirección económica (Congreso de la República y sector ejecutivo), en segundo lugar, es por medio de ellos, que la intervención estatal busca a través de la dirección de la economía el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

3. Necesidad de la Dirección Económica

La dirección del Estado en la economía, surge de la necesidad de establecer un equilibrio en el desarrollo social y el crecimiento económico, el Estado debe asumir una activa participación, proponiendo y ejecutando todas las acciones correctivas y de control que sean necesarias. La actividad económica es inestable y ello puede atentar contra los derechos fundamentales, de allí surge la necesidad del Estado de interferir en la economía.

Es precisamente la necesidad de establecer un equilibrio del desarrollo social y el crecimiento económico o cualquiera de las facetas anteriormente enunciadas, no siempre se logra a través del libre mercado, debido a que se encuentra lleno de imperfecciones de todo tipo, que desvían los objetivos inicialmente propuestos; por tanto obligan al Estado a que tenga una participación más

activa, direccionando, proponiendo y ejecutando todas las acciones correctivas y de control que sean necesarios para lograr el crecimiento económico.

En este sentido Leguizamón (2000) argumenta:

El Estado no podrá ser neutro, ni actuar como agente pasivo, esperando simplemente que el mercado solucione por sí mismo los desvíos; debe asumir una activa participación; de ahí la necesidad de la intervención del Estado en la economía. (p. 135)

De allí, se puede concluir que el Estado debe ser un agente activo, participando activamente, debe ser cambiante, ágil e integracionista, logrando así, un equilibrio entre intereses colectivos e intereses individuales y al mismo tiempo un crecimiento económico. De ahí, como veremos en el próximo capítulo, que recaigan en cabeza del Presidente de la República tantas funciones en materia económica, por su agilidad en la toma de decisiones y así ser eficiente.

4. Quienes intervienen en el desarrollo de la dirección económica

En materia económica, el Estado se encuentra representado: en primer lugar, por el Congreso de la República (CP Art. 114), quien en cumplimiento de sus funciones y facultades, establecidas por la Constitución (CP Art. 150), orienta las distintas actividades y dicta los principios ordenadores generales sobre los cuales debe encaminar la economía colombiana. Así mismo, corresponde al Congreso expedir las leyes de intervención económica (CP Art.150-21). (Ver capítulo II, pág. 28).

En segundo lugar, en materia económica, el Estado está representado por el Presidente de la República; como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (Art 115 CP). El gobierno se encuentra conformado: por el ejecutivo, los ministros, y los directores de departamentos administrativos, todos ellos nombrados por el mismo Presidente de la República.

De acuerdo con las funciones establecidas en el 189 de la Constitución, debe adelantar la ejecución de los planes, programas y actividades que en principio le ha determinado previamente la ley. Al mismo tiempo, el ejecutivo posee facultades extraordinarias especialmente diseñadas para que pueda intervenir y así corregir y direccionar el rumbo de la economía, cuando sobrevengan hechos imprevistos que justifiquen la aplicación de ciertas medidas, consideradas de emergencia por la Constitución. (Ver capítulo II, pág. 39)

En tercer lugar: el Banco de la República, institución que adelanta la intervención técnica en el país, a través de su junta directiva debe manejar todo lo relacionado con la moneda nacional, las reservas internacionales, el manejo cambiario, y demás actos propios de su naturaleza. De acuerdo con los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución. (Ver capítulo II, pág. 54)

El Congreso de la República, Presidente de la República y el Banco de la República se encuentran directamente facultados mediante funciones en materia económica específicamente determinadas en la Constitución para adelantar coordinadamente todas las actividades de dirección económica en Colombia.

Cada uno de estos órganos de dirección económica cumple funciones en materia económica separadas, independientes y autónomas, pero forzadas a la colaboración y coordinación armónica para la realización de sus fines.

5. Instrumentos de la Dirección Económica

Los tres órganos de dirección nombrados, utilizan los diferentes instrumentos o medios de la intervención económica para ejercer sus funciones propias. Las principales instituciones encargadas de adelantar la intervención económica son las siguientes: La norma jurídica; la planeación; y el régimen de finanzas públicas o la hacienda pública.

La norma jurídica es una de las más importantes instituciones de intervención del Estado, la norma jurídica según Leguizamón (2002)

Esta basada primordialmente en postulados y principios Constitucionales de donde emanan todos los preceptos normativos, de toda clase y de cualquier tema: leyes ordinarias, especiales, estatutarias, orgánicas, marco, leyes de facultades extraordinarias, decretos ordinarios y resoluciones administrativas, etc., (Pág. 243)

Acá nos damos cuenta que la norma jurídica es uno de los elementos más importantes de la dirección económica, ya que es medio de la norma jurídica que se adelantan todas las actividades relacionadas con el proceso intervencionista, es la base que fundamenta y le da legitimidad a todos los actos del Estado decretados en este sentido.

Del mismo modo, siguiendo la clasificación Kelseniana, debemos considerar la Constitución política de 1991, es allí en donde se estructura el orden económico de la Nación, el sistema económico, los procesos de intervención, la administración de las finanzas públicas y todos los asuntos relacionados con la dirección y regulación de todas las actividades económicas.

En segundo lugar, encontramos la planeación, la cual se constituye en otra herramienta de dirección económica. Las autoridades de planeación actualmente son dos, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Consejo Nacional de Política económica y social (CONPES)¹⁰

¹⁰ CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que se presentan en sesión.

Consejo superior y departamento administrativo son órganos principales del sector central.

En otras palabras, la planeación es una institución básica para el desarrollo de los principios intervencionistas del Estado; a través de ella se pueden encausar los rumbos y la orientación que quiere darle el Gobierno a la economía, dentro de un marco de colaboración armónica con otros órganos, con el fin de racionalizar la economía y forjar el bien de los asociados mediante unos instrumentos orientadores de la acción estatal. En otras palabras, la planeación es un medio para llevar a cabo la dirección económica. La planeación se concreta en el plan nacional de desarrollo, el cual será analizado en el siguiente capítulo (ver pág. Cap. II 28 y 40)

La hacienda pública, es otro instrumento del Estado y a la vez una institución de derecho económico, es importante destacar que “es el instrumento institucional de mayor transcendencia para los pueblos y las nación y una de las manifestaciones más representativas sobre la facultad de intervención que tiene el Estado” (Leguizamón, 2002, 265). Del mismo modo, es importante recalcar “que el objeto de la hacienda pública consiste en el estudio de aquellos propósitos que busca desarrollar el sector público cuando actúa como recaudador o como inversor de los recursos presupuestales” (Restrepo, 2006, 22) descripción que se relaciona con la definición de política fiscal. (Ver capítulo II, pág. 46)

Por último es necesario hacer unas importantes consideraciones sobre la política económica, toda vez que política económica engloba la política monetaria y cambiaria, fiscal.

La política económica es la estrategia que formulan los gobiernos para conducir la economía de los países, estrategia que utiliza la manipulación de ciertas herramientas para obtener unos fines o resultados económicos específicos (Banco de la República). Aquellas herramientas que utiliza la política económica son: política fiscal, la política monetaria, y la política cambiaria. Las

autoridades que establecen la política económica en el país son: a) Ministerio de Hacienda y Crédito Público; b) El Banco de la República, que ejerce funciones por medio de su junta directiva; c) Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); y d) Departamento Nacional de Planeación (DNP). Todos a excepción del Banco de la República, son organismos principales del sector central, es decir, a sus directores los nombra de manera discrecional el Presidente de la República. Pero son los dos últimos organismos, (CONPES Y DNP) el canal a través del cual el Presidente de la República ejerce y ejecuta la facultad de orientador la planeación en el ámbito nacional.

Ahora bien, para aproximarnos a una definición de política fiscal, debemos decir quienes la integran Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)¹¹ es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal (D 111/1996, Art. 25). Podemos decir, que la política fiscal es entendida como “la política que sigue el sector público, respecto de sus decisiones sobre gasto público, impuesto y endeudamiento” (PND, 1997, 35) vemos que la definición de política fiscal, se parece a la definición del objeto de la hacienda pública, pues ambos se desarrollan en el sector público.

Es mediante todos estos instrumentos jurídicos, herramientas y objetivos que la intervención del Estado en la economía, puede producir los efectos buscados, generar empleo, acceso efectivo de los bienes y servicios, y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

¹¹ El CONFIS esta integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público e impuestos y Aduanas.

Será en el siguiente capítulo donde se haga una mayor descripción sobre las diferentes políticas que adelanta el Estado, toda vez que por ejemplo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que hace parte del ejecutivo adelanta la política fiscal; el Banco de la República por medio de su junta directiva es la encargada de la política cambiaria, monetaria y crediticia. El tema es analizado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Podemos decir que las conclusiones de este capítulo son:

1. Con la Constitución Política de 1991 se introdujo una nueva forma de Estado, llamado Estado social de derecho, lo cual trajo como consecuencia que se adoptara un nuevo modelo económico, denominado economía social de mercado o economía mixta, por medio del cual se fijan libertades económicas de los individuos, pero al mismo tiempo se fijan límites.
2. Por mandato constitucional, se faculta al Estado para intervenir y corregir las fallas del mercado mediante determinados incentivos o estímulos, para así, incidir en el crecimiento económico del mismo Estado, esa intervención busca conciliar los intereses privados con el interés general.
3. El Estado intervendrá en la dirección general de la economía, por mandato constitucional, con el lleno de determinados requisitos, una serie de objetivos y fines plasmados en el 334 de la Constitución, todos ellos se deben ejecutar dentro de un marco de coordinación y armonía pero siempre respetando la separación de funciones con los demás órganos del Estado, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sin perjuicio de los demás fines esenciales del Estado.
4. Los diferentes órganos de dirección económica (ejecutivo, con sus órganos principales,

adscritos y vinculados, todos ellos nombrados por el mismo Presidente de la República; legislativo; y Banco de la República) por medio de funciones en materia económica se encuentran obligados a intervenir en la dirección de la economía, por medio del empleo de diferentes políticas, utilizando diferentes herramientas, formulan estrategias para conducir la economía en busca de un equilibrio del desarrollo social y el crecimiento económico

5. El Ejecutivo interviene en la economía, en primer lugar, como máximo órgano en la planeación económica, en segundo lugar, en ejercicio de su potestad reglamentaria y de inspección, vigilancia y control, su participación debe sujetarse a la ley, ya que el ejecutivo solamente puede llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente en una ley por el Congreso de la República.

CAPITULO II

DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS DE ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA DIRECCIÓN ECONÓMICA, DIVISIÓN FUNCIONAL ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

En el capítulo anterior, conocimos una completa descripción de la dirección económica, objetivos, quienes intervienen y los instrumentos de intervención. Por consiguiente, en el presente capítulo para continuar con el hilo conductor del desarrollo del principio de dirección económica, se determinaran y definirán las funciones en materia económica que cumple cada uno de los órganos que por mandato constitucional intervienen en la dirección de la economía, precisando en algunas de ellas que ha establecido la Corte Constitucional y la doctrina.

En primer lugar, definiremos las funciones que en materia económica le asigna la Constitución al Congreso de la República, para que las ejerzan a través de sus comisiones tercera y cuarta.

En segundo lugar, definiremos las funciones que en materia económica, cumple el Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, así mismo, se hará una descripción de las funciones el ministerio de hacienda y crédito público y la relación de su actuación con la junta directiva del Banco de la República en la actividad de dirección económica.

Del mismo modo, se determinan las principales funciones que la Constitución le asigno al Banco de la República, y se analiza la autonomía del mismo. Por último establecerán las conclusiones correspondientes a los diferentes órganos que participan en la dirección de la economía.

1. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por regla general, la función de la rama legislativa del poder público es confiada a un órgano específico del Estado: el Congreso de la República, es una institución política, colegida de carácter pluralista y electivo, integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, cuyas funciones primordiales son las de hacer las leyes y ejercer el control político y presupuestal sobre el gobierno y la administración. También el Congreso por medio de las dos cámaras ejerce una función judicial y disciplinaria sobre altos funcionarios.

Corresponde al Congreso hacer las leyes (CP Art. 150). Podemos decir, que a partir de la formula "hacer las leyes" queda revestido de un amplio poder para regular cualquier ámbito de la vida social, económica y política manifestando así, su importancia como órgano que interviene en la dirección económica.

1.1 Comisiones

Todas las comisiones del Congreso tratan asuntos económicos, sin embargo, la comisión tercera y la comisión cuarta, son trascendentales, toda vez que se establece por ley que son comisiones constitucionales permanentes para asuntos económicos, es decir, en ellas se tramitan los asunto que son objeto de descripción en el presente capítulo.

Comisión Tercera: Hacienda y crédito público; tributos; Régimen monetario; Leyes sobre el Banco de la República; Mercado de valores; Regulación económica; Planeación nacional; Régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora.

Comisión Cuarta: leyes de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; regulación del régimen de propiedad industrial; creación, supresión, reforma de establecimientos públicos.

El Congreso de la República como órgano que interviene en la dirección económica, en sus

comisiones tercera y cuarta conoce los asuntos económicos trascendentales para el desarrollo de la dirección económica y las desempeña en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

1.2 Funciones del Congreso de la República en materia económica

El artículo 150 de la Constitución dice: Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejercen las siguientes funciones:

1.2.1 Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (CP Art. 150-3)

Aprobar del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, corresponde al Congreso, pero a iniciativa del ejecutivo. De otra parte, el ejecutivo por medio de decreto por fuerza de ley podrá aprobarlo, no siendo el ejecutivo el legislador. (Sentencia C-1403 de 2000, Hernández Galindo, J. G.). De allí, que la ley tenga que ser expedida por el Congreso de la República y, aunque el Presidente de la República puede asumir esa atribución en ciertas circunstancias, ellas, por ser excepcionales, son de interpretación estricta y han de derivarse de modo específico de autorizaciones constitucionales. Como consecuencia, va implícita una sanción para el Congreso, que por lentitud, o por cualquier otra razón, no expida oportunamente el presupuesto, entonces se adopta el presentado por el gobierno. Al mismo tiempo, por ser un asunto que recae sobre varios aspectos de la economía, se trata de una intervención integral.

Por otro lado, es claro que la ley orgánica del presupuesto plantea diferentes controles, el primero de ellos, es el control político, realizado por el Congreso a través de citación de ministros, jefes de departamentos administrativos¹, examen de los informes que presentan el Presidente y el Banco de la República.

Departamento Nacional de Planeación

En consecuencia, aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas puede ser la más importante competencia en cabeza del Congreso de la República, pues señala la política económica para un largo periodo. Tal plan no es más que la racionalización de las funciones estatales, condicionando el servicio administrativo del gobierno. En resumen, en primer lugar, el plan nacional de desarrollo es una herramienta de la dirección económica; en segundo lugar, es en funciones como estas, de gran impacto en la economía, que encontramos plasmado la confluencia de los órganos que intervienen en la dirección económica del Estado. En otras palabras, la colaboración armónica se ve en todo el trámite de elaboración, aprobación y ejecución del PND, en el que intervienen el Congreso, Presidente de la República, ministros de despacho, Banco de la República, CONPES y DNP.

1.2.2 Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (CP Art. 150-9)

La presentación de proyectos de ley relativos a estos asuntos es de competencia exclusiva del gobierno nacional, es decir, no hay libre iniciativa legislativa.

Esta limitación, encuentra su fundamento en el principio de separación de funciones, es necesario para llevar a cabo la actividad propia de la administración, de ahí que deba guardarse cierto ámbito de autonomía al gobierno en la realización de las competencias que le son más propias. Es importante destacar que "La potestad contractual del Gobierno para obligarse y obligar a la persona jurídica Nación, aunque amplia, esta condicionada por un marco legal y su ejercicio exige un fundamento de voluntad legislativa" (Chinchilla, 1998, 143)

Por lo tanto, podemos concluir que el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación de

la coordinación y armonía del ejercicio de la función pública. Un deber por parte del Gobierno de informar posteriormente sobre la manera de cómo se hizo uso de esta autorización. (CP Art. 150-9)

1.2.3 Revestir hasta por seis meses al presidente de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley (...) (CP Art. 150-10)

Se trata de una situación en la que el Presidente de la República actúa como legislador extraordinario. Se desplaza una tarea básica del legislador ordinario, generando gran responsabilidad al ejecutivo y un posterior control al mismo.

El control del poder es la esencia de la democracia, por lo tanto es objeto de control de la Corte, pues aquellas materias que sean de naturaleza legislativa y que excepcionalmente sean asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República son de competencia para efectos de ejercer control. (Sentencia C-003/1993. M.P. Martínez Caballero, A.)

Entonces decimos, que en determinadas situaciones se habilita al gobierno por excepción para servir de legislador extraordinario, ya que puede haber materias o situaciones en que el ejecutivo puede realizar con mayor acierto y oportunidad que el Congreso. De allí, vemos como se aplica el mecanismo de cooperación entre las ramas del poder para asegurar el buen funcionamiento y el cumplimiento de los fines del Estado. Se demuestra, que la intervención del Estado en la economía, por medio del Congreso de la República y el Presidente de la República, se encuentra en continua aplicación del principio de colaboración armónica.

Concluimos que las facultades otorgadas al Presidente de la República bajo esta modalidad se encuentran limitadas en primer lugar, por el legislador, estableciendo un tiempo prudente y en

segundo lugar, por el control que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos dados por el Presidente de la República y evitar así que se cree un poder legislativo paralelo. Vemos, como se plasma en la realidad, el equilibrio del poder por medio del control entre los órganos estatales.

1.2.4 Establecer las rentas nacionales y gastos de la administración (CP Art. 150-11)

Dada la magnitud y complejidad del tema, la Constitución le asigna al legislador esta competencia. Ningún gasto puede hacerse, ni renta alguna puede percibirse, si no configura en la ley anual de presupuesto, un Estado democrático liberal funciona sobre el principio de legalidad de la conducta gubernamental (Sentencia C-546 de 1994. M.P. Martínez Caballero, A.)

Podemos inferir lo siguiente: primero, es por medio de una ley expedida por el Congreso de la República que se configuran las rentas nacionales y gastos de la administración, por consiguiente es una facultad exclusiva del legislativo, lo cual significa legalidad del gasto². Es acá donde todo poder representativo condiciona toda actividad administrativa, de acuerdo a la obra de Duverger de 1970, lo denomina "poder presupuestario" y lo sitúa dentro de los poderes de delimitación legislativa sobre la ejecutiva. (p. 186) de allí, que el control mismo entre los órganos del Estado. Vemos acá la aplicación concreta de los instrumentos de la dirección económica, como la Hacienda Pública y sus organismos adscritos y vinculados.

² Principio de legalidad del gasto: es la manera como se desarrolla el ciclo presupuestal (preparación, discusión, aprobación y control) debe ser previsto en una ley. Ese proceso, no puede ser decidido por el poder ejecutivo con exclusión del legislativo, debe contar con el concurso del Congreso.

1.2.5 Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (CP Art. 150-12)

El numeral 12 del artículo 150 es claro, cuando dice: "en los casos y bajo las condiciones que determine la ley" una vez más, se resalta la amplia autoridad que tiene el Congreso en temas tributarios. Opera por medio de una ley marco, para que luego el gobierno entre a complementar. Por otra parte, vemos los requisitos de la intervención en la económica, como el mandato legal, es decir, lo establece el Congreso y por otro lado la colaboración entre los órganos del poder, el legislativo estableciendo contribuciones y el gobierno complementado en su desarrollo y ejecución.

La Corte Constitucional ha establecido que en materia tributaria, el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y este sujeto a la Constitución, tanto para crear como modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos (Sentencia C 776 de 2003. M.P. Cepeda Espina, M.)

Entonces, la función de los tributos se deja a criterio de una autoridad exclusiva que esta facultada para regularla (Congreso de la República) es decir, una función con muy amplia discrecionalidad. En segundo lugar, se trata una atribución genérica que incluye, desde luego, el ejercicio de todas aquellas competencias inherentes al objeto de la misma, tales como establecer las clases de tributos y sus características.

1.2.6 Determinar la moneda legal, la convertibilidad y su alcance de poder liberatorio (CP Art. 150-13)

La Constitución le asigno al Congreso la facultad de definir los principios y reglas relacionadas

con el manejo de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, a los cuales deben ajustarse las autoridades comprometidas en el desarrollo de las respectivas políticas.

La primera soberanía monetaria es ejercida por el Congreso de la República, toda vez que le corresponde adoptar cualquier decisión fundamental en esta materia, el segundo momento de soberanía viene dada por el ejecutivo y el Banco de la República, estos dos últimos se encuentran subordinados a criterios y objetivos macroeconómicos fijados en la ley por el legislador. (Sentencia C-021 de 1994, M.P. Barrera Carbonell, A.) Se deduce, que frente a la regulación de la moneda, por mandato constitucional, el Congreso tiene como función a priori, determinar por medio de ley, la moneda legal, convertibilidad y alcance de su poder liberatorio.

Por otra parte de nada sirve, que se adoptan en una ley criterios y objetivos macroeconómicos, si no tienen adecuados instrumentos para su ejecución, de ahí, que sea el Presidente de la República por medio del ministerio de hacienda, quien desarrolla la política monetaria, en colaboración y coordinación y concurrencia de los órganos de dirección económica.

En esta parte, es preciso referirnos al artículo 372 de la Constitución, el cual establece que las atribuciones de la junta directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, se cumplirán "conforme a las funciones que le asigne la ley". Se vincula al legislador en la formulación general de dichas políticas, toda vez que es el mismo quien le corresponde "expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva"(CP Art. 150-22)

Sin duda alguna, el Banco de la República y su junta directiva están sometidos en el ejercicio de sus funciones, a las determinaciones del Congreso de la República por medio de una ley. Por todo esto, es lógico que sea el Congreso de la República la primera autoridad en materia

monetaria, ya que es al legislativo quien le corresponde adoptar cualquier decisión fundamental en esta materia. Es en la política monetaria donde convergen todos los órganos e instrumentos de dirección económica para lograr así, el desarrollo armónico de la política económica.

1.2.7 Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional hubiere celebrado el Presidente de la República (...) (CP Art 150-14)

Podemos decir, que se trata de una intervención para controlar la actuación ya realizada por el Presidente de la República. Respecto a los casos en los que interviene en materia de contratos o convenios es importante destacar:

Son diversos casos en los cuales el Congreso interviene para aprobar o desaprobado contratos o convenios: a) Cuando no ha sido previamente autorizado por la ley; b) Cuando, habiendo sido autorizado, no se han llenado las formalidades prescritas por el Congreso y; c) Cuando algunas de las estipulaciones que contengan los contratos o convenios, no se ajustan a la respectiva ley de autorizaciones (Samper, 1982, 40).

Se puede establecer, que dentro de nuestro régimen constitucional los contratos que celebra el gobierno requieren para su validez del concurso del Congreso, mediante su previa autorización, y a través de su posterior aprobación. Es claro de la transcripción anterior, que el Congreso de la República tiene un amplio poder respecto a funciones como aprobar o improbar convenios celebrados por el Presidente de la República, en casos como estos, se puede ratificar o no el convenio, manifestando así la voluntad y amplio poder en la toma de decisiones por parte del legislador. Vemos aquí, el concurso de los órganos de dirección económica, el gobierno celebrando contratos y luego el Congreso aprobando o no el convenio. También vemos, uno de los objetivos de la dirección económica (promover la competitividad y productividad)

1.2.8 Aprobar o improbar los tratados celebrados por el Gobierno con otros Estados o entidades de derecho internacional (...) (CP Art. 150-15)

En este escenario, es importante mencionar que el Congreso solo ejerce solo el control político sobre la gestión internacional del gobierno, no puede modificar el texto convenido.

El Estado Colombiano no se obliga ante la comunidad internacional sino con la voluntad del Congreso Nacional, quien ejerce como cuerpo representativo de la nación, la soberanía popular cede acá a favor de la soberanía de la nacional para ser ejercida por el Congreso mediante procedimientos de ley ordinaria, observando el principio de interés general. (Sentencia C-246 de 1993, M.P. Morón Díaz, F.)

Una vez más se manifiesta la amplia autoridad que existe en cabeza del Congreso de la República, y que recae sobre el gobierno de turno. La función de aprobar o improbar tratados celebrados por el gobierno es relativamente parecida a la función anterior, toda vez que el Congreso de la República interviene para el perfeccionamiento del tratado, autorizando por medio de una ley ordinaria dicho tratado, exteriorizando así, su autoridad³. Unas ves más, vemos en la práctica la promoción de la productividad y competitividad, establecido como objetivo de la dirección económica.

1.2.9 Dictar normas generales, señalando objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno para los siguientes efectos:

organizar el crédito público

regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional (...)

Con estos literales, el Congreso de la República ejerce una amplia potestad, limitando de cierta manera la capacidad de intervención del Gobierno en los casos establecidos por los literales.

³Un ejemplo de ello, son los Tratados de Libre Comercio.

Los literales consagran un conjunto de ámbitos regulados por las leyes cuadro responden a la simple auto restricción legislativa con fines puramente agilizadores. Las leyes marco son una técnica legislativa que partiendo de la colaboración armónica de los poderes públicos, organiza una concurrencia entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, de manera que el primero dictará normas generales y señalará objetivos y criterios, y el segundo adecuará las anteriores materias a las necesidades de ejecución mediante decretos reglamentarios que deben someterse a aquellas. (Sentencia C-408 de 1994. M.P. Morón Díaz, F.)

De manera que el ejercicio de esta función se encuentre condicionado a la voluntad del legislador, en la medida en que éste debe instruir al ejecutivo para ejercer la atribución, señalándole, mediante una ley marco, orientaciones y lineamientos a los cuales debe atenerse en su función interventora, desarrollada luego por el ejecutivo por medio de decretos reglamentarios. Vemos acá el verdadero desarrollo del principio de colaboración armónica entre legislativo y ejecutivo. En esta parte, necesario hacer una precisión respecto al literal b, toda vez que se trata de reglas generales, no de las medidas concretas, cuya adopción debe dejarse a regulaciones flexibles y actualizadas. Es decir, al no ser una limitación estricta, el Presidente queda en una alta discreción de reglamentación.

Podemos decir, que el gobierno no posee competencia para indicar o participar en la formulación de la política de crédito del país, por el contrario, el Congreso de la República si ejerce un amplio poder en esta materia, seguido por el Banco de la República, como se confirmara más adelante.

En resumen, al desarrollar grandes temas económicos, los órganos de la dirección económica en cumplimiento de sus funciones, indispensablemente actúan observando los objetivos y criterios económicos para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

1.2.10 Expedir las leyes de intervención económica previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines, alcances y límites a la libertad económica. (CP Art.150-21)

El tema de las leyes de intervención, sus requisitos y materias fue descrito en el capítulo anterior. Pero debemos resaltar que es una competencia a priori, es decir, la primera autoridad en materia de dirección económica se encuentra establecida en cabeza del Congreso de la República. En otras palabras, se trata de asuntos en los que el legislador se pronuncia de manera general, trazando en ellos fines económicos que pretende obtener de la intervención económica, pero entregando al gobierno, la función de desarrollarlos y ejecutarlos.

1.2.11 Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República. (CP Art.150-22)

La ley 31 de 1992 desarrolla este mandato Constitucional, esto conlleva a que las leyes a las cuales debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones son creadas por el Congreso de la República. Es importante destacar que “el Banco de la República no hace parte del gobierno, pero mantiene una subordinación frente al Congreso, en la medida que su organización y funciones específicas son determinadas por la ley” (Chichilla, 1998, 166)

De ahí, que la Constitución y la ley le ordena al gerente general del Banco de la República rendir informes detallados sobre la gestión de las políticas a su cargo, para así, poder cumplir el Congreso su función de control. Con el objeto que el Congreso realice un efectivo control, la comisión tercera de asuntos económicos deberá debatir y evaluar los informes rendidos. Estos informes sin duda alguna son un avance democrático que contribuye a generar una mayor transparencia al manejo de las políticas dadas por Banco de la República y a la vez, un medio control por medio del cual se profesa en control entre los diferentes órganos del Estado.

La junta directiva del Banco de la República se encuentra sometida al legislativo, es por esto que

respecto a la subordinación de la junta directiva, partimos de la siguiente premisa:

El Banco de la República está sometido a un régimen constitucional y legal que debe expedir específicamente el Congreso, con miras a regular las funciones que esta puede desempeñar dentro de su régimen propio, (L 31/1992); a demás, la junta está sometida, por el principio de coordinación. (Ibáñez, 2007, 319)

Por ende, el ejercicio de la función Constitucional de la junta directiva del Banco de la República, se encuentra sometido a principios de colaboración armónica, coordinación y separación funcional, siempre actuando dentro de la política económica.

2. EJECUTIVO

2.1 Presidente de la República

El Presidente de la República es la primera organización administrativa, con superior jerarquía de la rama ejecutiva del poder público, su mandato tiene un origen popular, su régimen corresponde al de un departamento administrativo de naturaleza especial y la Constitución le otorga amplias facultades principalmente en materia económica.

El Presidente de la República tiene tres calidades y cumple diferentes competencias: como jefe de Estado, como jefe de gobierno y como suprema autoridad administrativa. (CP Art. 189)

Por la importancia que este poder ejecutivo conlleva, el Presidente de la República cumple por medio de tres calidades, funciones concretas en materia económica, establecidas en la Constitución. La división funcional en tres calidades, se debe a que la rama ejecutiva concentra el mayor cúmulo de acciones, no sólo para intervenir en la economía y lograr así, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sino para hacer frente a las nuevas exigencias que demanda la sociedad actual. También la distinción entre calidades sólo conduce a la separación operativa,

con lo cual se ha dado un refuerzo al poder presidencial.

La misma Constitución, en el artículo 115 identifica las tres calidades del Presidente de la República, de acuerdo con Sáchica 1996 "lo que no es poco, pero no alcanza a fijar la suma de poderes acumulados en esa institución ya, de suyo, por su carácter unipersonal indica concentración de poderes, encrucijada de influencias punto focal del sistema político" (p. 217) Vemos, desde un principio que es evidente el desequilibrio del poder que existe a pesar de que la Constitución establezca la separación de poderes y la colaboración armónica.

2.2 Funciones del Presidente de la República como jefe de Estado

El más alto nivel jerárquico dentro de la organización jurídico-política del Estado, lo ocupa el jefe de Estado. Esto se debe a varios factores en primer lugar, a que el jefe de Estado representa al país, en razón a que le corresponde la dirección y la representación diplomática del país frente a la comunidad internacional, de allí que tiene facultades para celebrar tratados y acuerdos internacionales, designar el personal diplomático. Bajo esta condición o calidad le corresponden las siguientes funciones en materia económica:

2.2.1 Declarar el Estado de emergencia económica (CP Art. 215)

Quizá es una de las funciones más importantes establecida en cabeza del gobierno, y al mismo tiempo según Leguizamón 2000, "constituye una de las herramientas de intervención del Estado más importante" (p. 208). El Estado emergencia económica, social y ecológica es una de las modalidades de los estados de excepción expresamente diseñada por el constituyente para conjurar aquellas alteraciones que desequilibran en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan un calamidad pública. Es necesario mencionar que los decretos legislativos por medio del cual se declara el Estado de emergencia económica tiene un control

político, el cual ejerce el Congreso de la República. Es acá donde percibimos el fuerte control y la autoridad que ejerce el Congreso de la República sobre el gobierno, tanto así, que el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos por el Legislativo.

2.2.2 Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP Art 200-3)

Es una función del ejecutivo que se encuentra directamente ligada con la función del legislativo de aprobar el plan nacional de desarrollo. Es de competencia exclusiva del gobierno presentar la ley anual de presupuesto y el plan nacional de desarrollo e inversiones públicas⁴ (CP Art. 200-3), únicamente el gobierno tiene la facultad de presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas. En otras palabras, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el plan de desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial Corresponde al Gobierno, por cuanto es el gobierno que dispone de todos los elementos e instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al ejecutivo, llevarlos a la práctica.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, participan: el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (CP, Art. 314-1) cabe recordar, que el gerente del Banco de la República participa en el CONPES. En breve el trámite es el siguiente: Una vez elaborado el anteproyecto por estos, deberán oír las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación, el gobierno hará o no enmiendas. Se Presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la

⁴ el actual plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014, es la base de las políticas gubernamentales, formuladas por el Presidente de la República y su equipo de gobierno. Ahí se plasman propuestas y temas expuestos a los colombianos durante la campaña electoral.

Iniciación del periodo presidencial respectivo, con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. El plan nacional de inversiones públicas se expedirá mediante una ley orgánica. Si por el contrario, el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

En conclusión, es en el plan nacional de desarrollo, donde intervienen desde la formulación hasta la ejecución todos los órganos de dirección económica; existe una intervención estatal de tipo global, ya que se trata de un plan que recae sobre toda la económica; también vemos, el principio de colaboración armónica y equilibrio del poder en todo el proceso de elaboración, discusión, aprobación, ejecución y posterior control, todo esto en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

2.2.3 Preparar y enviar a la cámara de representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos (CP Art. 200-4)

El Presidente de la República cumple esta facultad por medio de los respectivos ministros de cada área, en el presente caso el ministro de hacienda y crédito público y las diferentes instituciones adscritas o vinculadas que colaboran para ello. Por consiguiente podemos establecer de lo anterior lo siguiente: en primer lugar, el gobierno tiene facultad para presentar proyectos de ley en materia de asuntos económicos, ampliando así las facultades del ejecutivo en materia económica; segundo lugar, el gobierno y Congreso actúan de manera coordinada para la elaboración de tan importantes leyes que en materia económica les compete, el ejecutivo presentado el proyecto de ley y siendo discutida, modificada y aprobada por el Congreso.

2.2.4 Sancionar las leyes, promulgarlas y velar por su estricto cumplimiento, así como objetar por inconveniencia o inconstitucionalidad las leyes remitidas para su sanción (CP Art. 189-9)

Velar por el estricto cumplimiento de la ley es la manera más importante en la que el Presidente de la República interviene por medio de sus ministros en la dirección económica, participando en el proceso de discusión de las leyes, para que las mismas leyes se ajusten a la política económica planteada por el mismo gobierno. Siendo una vez mas el principio de colaboración armónica, un elemento a resaltar en la relación ejecutivo y legislativo.

2.2.5 Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (CP Art. 189-11)

Es una competencia necesaria para cumplir el deber de hacer cumplir las leyes e implica un poder regulador para adoptar las medidas tendientes a que se produzcan los efectos de la ley, se trata de una función de reglamentación administrativa y no colegisladora.

La potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente de la República, la puede ejercer en cualquier momento, con una restricción de índole sustancial. No le es posible al Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúen la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionar, como no lo ha hecho el Constituyente, el ejercicio. (Sentencia C-509/1999. M.P. Hernández, J.)

Es claro, que la potestad reglamentaria se relación en gran medida con la anterior función, también, tiene una restricción, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley.

La potestad reglamentaria es permanente, y se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente de la República escoja, según su criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano. Es con estas funciones que se resalta el principio de separación funcional, en el cual es necesario guardar cierto ámbito de autonomía para realizar la función que es propia de cada órgano.

2.2.6 Dirigir las relaciones internacionales, promover, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia.

Es el jefe de Estado, a quien corresponde fijar los lineamientos y definir la política internacional del Estado, disponiendo para ello de amplias facultades, como la celebración de tratados y convenios con otros Estados. La tendencia mundial a la integración, que hacen indispensable la participación cada vez más activa y directa del jefe del Estado en el ámbito exterior, en la celebración de tratados y convenios con otros Estados, en aras al fortalecimiento económico del país. (Sentencia C-151 de 1993, M.P. Barrera Carbonell, A.)

Es claro, que el constituyente de 1991 no limitó al ejecutivo en el desarrollo de su tarea internacional, más ahora en una época de globalización y de integración económica de las regiones. La política exterior de Colombia, se desarrolla en concurso de todos los órganos de dirección económica, buscando con ello conseguir promover la productividad y competitividad, y generar empleo principales objetivos de la dirección económica.

2.3 Funciones del Presidente de la República como jefe de gobierno

Otra calidad que tiene el Presidente de la República, es la de jefe de gobierno, cumple funciones y actos de tipo político en el ámbito interno, mediante los cuales asume una opción económica, social o administrativa, así lo determina el artículo 115 de la Constitución; bajo esta condición

le corresponden las siguientes funciones en materia económica:

2.3.1 Solicitar al Congreso de la República trámites de urgencia en los proyectos de ley.

El Presidente de la República en determinadas circunstancias para agilizar el trámite del proyecto de una ley de gran importancia, puede solicitarlo así al Congreso de la República, incluso se reunirá el Congreso en sesiones extras para dar cumplimiento a ello y evacuar así el proyecto de ley, lo más pronto posible. Acá, existe una confluencia de organismos, la iniciativa del ejecutivo y seguido por el Congreso de la República, demostrando así una colaboración armónica en la ejecución de facultades de los órganos de dirección económica.

2.4 Funciones del presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa

El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, al ejercer las siguientes funciones no se encuentra subordinado al Congreso como si lo esta en el ejercicio de otras funciones anteriormente señaladas, ya que básicamente estas son facultades discrecionales, por lo tanto no requiere autorización posterior. Potestades esencialmente operativas, implica que corresponde al Presidente de la República la responsabilidad primaria por el funcionamiento apropiado de la administración pública, por consiguiente los ministerios, directores de departamentos administrativos y gerentes de empresas públicas, están bajo su dirección. Bajo esta condición le corresponden las siguientes funciones en materia económica:

2.4.1 Designar y nombrar 5 de los miembros de la junta directiva del Banco de la República. (CP Art. 371)

Función que es catalogada como discrecional y no interviene otro organismo. Es necesario señalar que si se cuenta con el ministro de hacienda y crédito público, que también es

nombrado por el presidente, son seis los miembros que nombra el Presidente de la República, en esta calidad, el Presidente ejerce sobre la junta directiva un amplio poder nominador. De ahí que la dirección económica, en órganos como el ejecutivo y el Banco de la República existe una influencia del primero sobre el segundo.

2.4.2 Crear, fusionar, suprimir los empleos de la administración central, modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

La facultad de modificar los organismos principales, adscritos y vinculados de su propia rama, es una competencia que realiza algunas veces de manera autónoma e independiente y otras dentro de un marco de coordinación y colaboración armónica con el Congreso de la República, ya que la función la ejercerá conforme a lo establecido en la ley, es decir, interviene de manera previa el Congreso de la República estableciendo como deberá ser la llevada a cabo tal competencia.

2.4.3 Velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de conformidad con la ley. (CP Art. 189-20)

Implica la ejecución de las inversiones del plan y de la ley anual de presupuesto. La intervención en la economía sólo se puede realizar por mandato legislativo, dado que la función la realiza el ejecutivo dentro de los límites fijados por el legislador, es lógico que velar por la recaudación y administración de rentas, es asunto de intervención en la economía, ya que intervienen el Presidente de la República, la hacienda pública junto con el DNP.

2.4.4 Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional, regular el comercio exterior (CP Art. 189-25)

El legislativo dicta normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno. Son asuntos

objeto de las leyes marco, en las que se señalan las normas generales y los fines de la respectiva política, dejando su desarrollo al gobierno, dado el carácter cambiante de esas actividades. Nos damos cuenta que la creciente participación del Estado en la promoción y ejecución de múltiples actividades vinculadas al proceso de desarrollo económico y social, otorga al ejecutivo un amplio poder en el ejercicio de la dirección económica.

2.5 Funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como ya se señaló, el ministerio de hacienda y crédito público es una entidad de gran importancia como instrumento de la dirección del Estado en la economía, y hace parte del ejecutivo. El ministro de hacienda, es quizá uno de los funcionarios que tiene más poder de todos los ministros, sus políticas son las que tienen más impacto sobre los otros ministerios y en la economía.

Existe una coordinación armónica de funciones no sólo con el Presidente de la Republica, también con el Banco de la República, tanto así, que el ministro de hacienda y crédito público de turno es nombrado por el Presidente de la República y tiene un puesto como miembro en la junta directiva del Banco de la República. (Ver política económica y Banco de la República)

Funciones del ministerio de hacienda y crédito público:

- a.) Participar en la definición y dirigir la ejecución de la política económica y fiscal del Estado;
- b) Coordinar con la junta directiva del Banco de la República las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal; c) Preparar proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley del plan nacional de desarrollo, del presupuesto general de la Nación; d) Participar en la elaborar el proyecto de ley anual del presupuesto en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. (D 4712/2008. Art. 3)

Las implicaciones que conlleva la hacienda pública en la dirección económica son varias: en primer lugar, para dar cumplimiento a la política económica del país, implica ejecutar las funciones ya señaladas, (el ministro de hacienda presenta a nombre del gobierno, las reformas tributarias ante el Congreso) por consiguiente se genera desarrollo del sector público. En segundo lugar, la búsqueda del desarrollo del sector público, implica la coordinación y colaboración armónica con los demás órganos del Estado que cumplen funciones en materia económica (Banco de la República) para lograr así el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por último, todas las actuaciones de la hacienda pública deben desarrollarse dentro de un marco de política macroeconómica.

3. BANCO DE LA REPÚBLICA

3.1 Naturaleza

El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía patrimonial, administrativa y técnica. (L 31/1992, Art. 1)

3.2 Objetivo

Tanto el constituyente como el legislador adoptaron como objetivo primordial del Banco de la República a nombre del Estado "velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda", es decir, controlar la inflación, para cumplir el objetivo, la junta directiva adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito. (L 31/1992, Art. 2)

Se ha dicho que la existencia de una moneda sana como punto de partida para conseguir el

desarrollo económico y social, cuya regulación este atribuida al Banco Central, con el carácter de organismo autónomo dentro de la estructura del Estado, exige la expedición de unos textos de carácter Constitucional que así lo prevean. (Asamblea nacional constituyente. Abril 18 de 1991. Pág. 32). Es decir, la función de controlar la inflación, es un elemento esencial en la economía de un país, que debe manejar el Banco de la República y es necesario que se encuentre regulado desde la misma Constitución.

Para ilustrar, dentro del conjunto de órganos de dirección económica, el Congreso de la República, el ejecutivo y el Banco de la República, es el Banco de la República quien debe considerar como tarea primordial la salvaguarda de la estabilidad de del valor monetario, ejerciendo así, la política monetaria, como herramienta de la política económica ya descrita.

3.3 Autonomía del Banco de la República

Vista la naturaleza jurídica del Banco de la República, podemos decir, que cuenta con un alto grado de autonomía, es decir, no depende de otro órgano, no debe obrar con sujeción a otras instituciones y es libre en el ejercicio de sus funciones, pero limitado por la coordinación y colaboración armónica.

Es importante detenernos a realizar un análisis sobre la amplia autonomía que con la Constitución de 1991 se le asignó al Banco de la República. Sobre la gran autonomía que adquirió el Banco de la República es importante destacar:

La nueva constitución, al organizar un Banco Central con un alto grado de considerable autonomía en relación con el Gobierno de turno y por la modalidad de composición y renovación de su junta directiva, así como la exigencia de que las financiaciones al Gobierno requiere unanimidad de la su junta directiva, ha hecho un aporte valiosísimo

para preservar la sanidad de las finanzas públicas Colombianas en el futuro. (Restrepo, 2006, 340)

Las observaciones que hace Restrepo sobre los nuevos instrumentos que la nueva Constitución le asignó al Banco de la República, nos llevan a establecer que la autonomía con la que ahora cuenta la junta directiva para el desarrollo de sus funciones es un aporte valioso para preservar la sanidad de las finanzas públicas, no dependiendo así del Gobierno de turno.

Del mismo modo, la autonomía del Banco de la República se da en cuatro aspectos: a) autonomía administrativa b) de gestión c) de decisión d) técnica.

La autonomía administrativa significa que no pertenece a ninguna rama del poder, es un órgano autónomo e independiente que siendo parte del Estado, tiene una naturaleza única. La autonomía de gestión y de decisión frente al Gobierno significa que para el cumplimiento de las funciones no deben obrar con sujeción a las instrucciones del Gobierno, pero si en concordancia con la política económica en general. La autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional. (Sentencia C – 050 de 1994, M.P. Herrera Vergara, H.)

Por consiguiente, la autonomía administrativa, significa que dada su naturaleza especial y única, el Banco de la República requiere un ordenamiento y organización especial, diferente de las demás; respecto a la autonomía de gestión y decisión, es claro, que para en el desarrollo de sus funciones al Banco de la República no le es permitido obedecer instrucciones de índole político provenientes del gobierno de turno, es decir, evitar que el Presidente de la República por medio

del ministro de hacienda proporcione instrucciones con contenido; y por último, sobre la autonomía técnica decimos que en ejercicio de sus atribuciones puede examinar de manera libre, autónoma e independiente los fenómenos relacionados con la moneda. Dada la alta complejidad de las funciones que ejercen los miembros de la junta directiva, deben ser ellos personas con altos conocimientos y amplia experiencia en el asunto económicos. Es allí, en la elección de ellos donde el sano criterio del Presidente de la República al momento de elegirlos.

El Banco de la República posee una autonomía, que desde el punto de vista material se encuentra limitada por la obligación Constitucional que tiene la institución de coordinar sus funciones con las demás autoridades, a fin de que el Estado cumpla con los fines establecidos en la Constitución. El Banco debe ejercer sus funciones dentro de los marcos señalados por el legislador, pues sus actividades no escapan al principio de legalidad (Sentencia C-208 de 2000, M.P. Barrera Carbonell, A.).

Por ende, es por la obligación Constitucional de coordinar sus funciones con las demás autoridades en la que el límite de la autonomía encuentra relación con el principio de dirección económica. El hecho de que la Constitución le otorgue un alto grado de autonomía y la calidad de entidad de régimen especial, no significa que este desarticulada de los demás órganos estatales de dirección económica, todos los órganos de dirección económica deben actuar como engranajes, siempre articulando, y coordinando esfuerzos para el cumplimiento de sus fines.

De acuerdo a Ibáñez (2007), uno de los primeros mecanismos que permita la coordinación es la presencia del ministro de hacienda y crédito público como miembro y presidente de la junta del Banco.

En el ejercicio de la intervención adelantada por los diferentes órganos de la dirección

económica, la autonomía del Banco de la República no puede ir en contra del marco de la intervención estatal, debe estar en armonía y coordinación con la política económica en general.

Otros mecanismos de coordinación previstos en la Constitución son: a) La facultad del presidente de nombrar a los miembros de la junta directiva de dedicación exclusiva (art 371 Constitución Política; b) La obligación del Banco de la República de ejercer sus funciones en coordinación con la política económica (inciso final art 371 de la Constitución); c) la obligación del gobierno de señalar el régimen del cambio internacional en aquellas materias que son de su competencia, en concordancia con las atribuciones que la Constitución consagra para el Banco de la República.

Es en esta parte, donde debemos ver las entidades de control que vigilan al Banco de la República: a) inspección, control y vigilancia que hace el Presidente de la República (CN Art.372), la cual es delegada en la superintendencia financiera b) la Contraloría General de la República, cuando el Banco actúa como agente fiscal del gobierno.

El ejecutivo, por medio de su poder nominador puede afectar de algún modo la autonomía y la independencia con la que cuenta el Banco de la República. Debido a que, en primer lugar, el Banco de la República actúa por medio de su junta directiva, siendo la junta directiva conformada por el ministro de hacienda y crédito público que es designado por el Presidente de la República, del mismo modo, cinco miembros de la junta directiva son designados por el Presidente de la República; en segundo lugar, el Banco de la República se encuentra con otra limitación, ya que debe actuar de manera coordinada en la política económica con los demás órganos del Estado, dicha coordinación se realiza en su mayor parte con organismos principales,

adscritos y vinculadas del sector central (ministerio de hacienda, CONFIS, CONPES, DNP); en último lugar, las entidades de control que vigilan al Banco de la República, son el mismo Presidente de la República, la superfinanciera y la contraloría General de la República, siendo el superintendente de la supe financiera también designado por el Presidente de la República.

3.4 Junta Directiva

Es la autoridad económica quizá más importante del país, la Constitución la designo como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Respecto a su Integración: los proponentes acogen la propuesta de los delegatarios que consideran que la Constitución debe prever de una vez la integración de la junta del Banco Central, el periodo de sus miembros y la autoridad que tenga a su cargo su designación. Para tal efecto, acogiendo en parte las propuestas presentadas por los delegatarios de la Alianza Democrática M-19, el Partido Social Conservador y Antonio Galán Sarmiento se propone que la Junta Directiva este conformada por (7) miembros, entre ellos un ministro del despacho y el presidente del Banco, quien deberá ser nombrado por la misma junta. Los demás miembros de dedicación exclusiva, deben ser nombrados por el Presidente de la República. (Asamblea nacional constituyente. 18 de abril de 1991. p 38)

De lo anterior podemos decir, que la Constituyente considero, la integración de la junta directiva, el periodo de sus miembros y la autoridad que debe designarlos. Estableciéndolo así posteriormente en el artículo 372 de la Constitución Política.

El Banco de la República actúa por conductor de su junta directiva y según el 372 de la Constitución, la junta directiva será la autoridad, cambiaria, monetaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del

Banco y según la ponencia anterior, estará conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella, podrá ser relegido por dos periodos adicionales. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, son nombrados por el Presidente de la República para periodos prorrogables por cuatro años, remplazando dos de ellos cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representan exclusivamente los intereses de la Nación.

En cuanto al gerente general, es elegido por los restantes miembros de la junta para un período de cuatro años y podrá ser relegido hasta por dos períodos adicionales. Sistema que garantiza la continuidad en las políticas del Banco y evita que éstas se vean influenciadas por los ciclos políticos, lo cual asegura una planeación de más largo plazo y una mayor credibilidad para el público.

La junta del Banco es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (CP Art. 372), es importante destacar la siguiente premisa:

Las leyes encomiendan a los bancos centrales funciones básicas de emitir la moneda legal, regular la circulación monetaria y en general la liquidez de la economía, todo ello con el fin de salvaguardar la moneda y velar por el debido desarrollo de pagos dentro de un país y con el exterior. Dichas funciones deben ejercerse en forma acorde con su responsabilidad en materia de estabilización (Ibáñez, 2007, 153)

Es claro, que la junta directiva del Banco de la República es una institución encargada de adelantar la intervención técnica económica en Colombia, es necesario hacer la siguiente precisión respecto a los miembros de la junta directiva, si se tiene en cuenta el ministro de hacienda y crédito público, también es nombrado por el Presidente de la República, son en la

practica seis miembros de la junta directiva que elige el Presidente de la República.

Algunos partidarios del intervencionismo de Estado consideran que hay dos gobiernos paralelos en el manejo de la economía del país: el de la junta directiva del Banco de la República, encargado de dirigir la política monetaria, de crédito y cambiaria, y el órgano ejecutivo en cabeza del Presidente de la República junto con el ministro de hacienda encargados de la política fiscal. Pero, no es del todo cierto, como ya se explico, la participación del ministro de hacienda y crédito público en la junta directiva, sirve como mecanismo que permite la coordinación entre estos dos órganos y evitar así el manejo paralelo de la económica del país.

3.5 Funciones del Banco de la República y su junta directiva

Las funciones básicas de la Banca Central están determinadas en el artículo 371 de la Carta y en la ley 31 de 1992, las ejerce el Banco de la República así:

3.5.1 Emisión de la moneda, los cambios internacionales y el crédito

Por su naturaleza son funciones que no se desarrollan de manera aislada una de la otra, sino de manera conjunta. Según

Teniendo en cuenta la relación que existe entre los tres temas seria inútil pretender un objetivo de estabilidad de precios, sin que pudiese la junta actuar, siempre en coordinación con el Gobierno, sobre medidas que se deben tomar con relación a alguno de estos. (Aguilera & Hernández, 1994, 61)

Estoy de acuerdo con lo planteado por Aguilera y Hernández ya que si bien es cierto, en ninguna de las funciones asignadas al Presidente de la República se nombran algunas de estas, por ejemplo observamos que el artículo 189 de la Constitución no incluye entre las facultades del

Presidente ninguna facultad de regulación o de señalamiento en materia de estas, pero si deben desarrollar de en coordinación y colaboración armónica con los demás órganos y así la política macroeconómica.

La facultad de emisión, como característica propia de la soberanía del Estado, es indelegable y debe ser ejercida por éste a través del órgano que desempeñe funciones de Banca Central (L31/1992 Arts. 6 a 11). En ponencia se afirmó que la emisión y regulación de la moneda de un banco autónomo debe responder a principios de técnica económica, que básicamente deben propender por la estabilidad de la moneda. (Asamblea nacional constituyente. 14 de mayo de 1991)

En síntesis, el atributo de la emisión, propio de la soberanía monetaria de la Nación es exclusivo e indelegable del Banco de la República y se ha materializado, con la autorización del Congreso de la República.

La regulación cambiaria, parte su análisis de la siguiente premisa:

En relación con la junta directiva del Banco, su competencia reguladora en el manejo del cambio internacional resulta obvia por los artículos (C.P., arts. 371 y 372), pero a la materia tampoco es extraño el Gobierno, como expresamente lo establece el ordinal b) del numeral 19 del artículo 150, cuando atribuye al Congreso la potestad de expedir leyes cuadro, con arreglo a las cuales el Gobierno puede regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco. (Ibáñez, 2007, 329)

Por un lado, el Congreso de la República dicta normas generales, estableciendo objetivos y criterios, el gobierno posteriormente por medio de decreto reglamentara la materia. Por otra

parte, no cabe duda que en el aspecto del manejo económico del Estado, tiene injerencia tanto el gobierno como el Banco de la República. Vemos como en la elaboración, reglamentación y ejecución en materia de asuntos económicos intervienen los tres órganos de la dirección económica.

3.5.2 Administrar las reservas internacionales

Las reservas tienen por objeto atender las necesidades del gobierno y los particulares para hacer pagos al exterior. Según el artículo 14 de la ley 31 de 1992 el Banco de la República debe administrar las reservas internacionales en beneficio de la economía nacional. Se reafirma la capacidad del Banco para adquirir metales preciosos y divisas, los cuales constituyen sus reservas internacionales en su ejercicio de su facultad de emisión. El manejo de las reservas internacionales debe ser ajeno a cualquier propósito de especulación, y si se llegasen a invertir deben primar criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

Las reservas internacionales del Banco de la República se administrarán con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad y con el propósito de contribuir al equilibrio del mercado cambiario. Función muy ligada a la anterior competencia. (L 9/1991. Art. 14)

Hay una confluencia, del Congreso de la República al establecer la ley ya mencionada, ya que por medio de esa ley, se le indica al Banco de la República criterios de administración de las reservas internacionales. Además el gobierno interfiere por mandato legislativo en la sujeción para regular los cambios internacionales.

3.5.3 Ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito

Según el artículo 12 del régimen legal del Banco Central, dada la supremacía e instancia de la junta directiva del Banco de la República, en sus tres literales consagra que la junta tiene la facultad de solucionar problemas de liquidez mediante préstamos, descuentos y redescuentos a los establecimientos de crédito, lo que significa ser el banquero de éstos. De igual forma deberá mantener la estructura para prestar a los establecimientos de crédito los servicios que requieran para su operación se desarrolle en forma normal. Se observa que es una función en la que el gobierno de turno tiene cierto grado de injerencia, ya que el ejecutivo ejerce función de inspección y vigilancia por medio de sus organismos principales, adscritos y vinculados.

3.5.4 Agente fiscal del Gobierno

Se trata de una función en relación con el gobierno y según el artículo 13 literal a, del régimen legal del Banco de la República, las funciones que desempeñe el Banco de la República como agente fiscal del gobierno en ningún caso son exclusivas; son aquellas que están relacionadas con ser depositario de fondos del tesoro, hacer con esos fondos los pagos de deuda pública que determine el gobierno; asesorar al gobierno en temas relacionados con el fisco en cuando a éstos pueden afectar la política económica en general. El Banco de la República en si mismo no es autoridad fiscal, pues no cumple gestión fiscal distinta que la que en forma ocasional acuerde con el gobierno Nacional mediante contrato para el desarrollo de las citadas posibilidades.

En otras palabras, El Banco de la República cumple con estas funciones al recibir en depósito fondos de la Nación y de las entidades públicas bajo determinadas condiciones que establecen por medio de la junta directiva. Además, a solicitud del Gobierno puede actuar como agente fiscal en la contratación de créditos externos e internos y en operaciones que sean compatibles

con las finalidades del Banco. En efecto la función de agente fiscal indudablemente la realiza en coordinación con el ejecutivo.

Para concluir, vemos que todas las funciones que corresponden al Banco de la República tienen gran impacto en la economía, son los mejores medios para adelantar la intervención del Estado en la economía, su objetivo fundamental consiste en controlar la inflación y garantizar la estabilidad de los precios, siempre coordinado con la política macroeconómica.

Analizado el capítulo de definición de las competencias de órganos que intervienen en la dirección económica, las conclusiones a las que podemos llegar son las siguientes:

1. En su calidad de legislador natural y ordinario, el Congreso de la República como órgano de dirección económica, por mandato constitucional ejerce importantes funciones interviniendo en la economía, toda vez que regula todos los asuntos de intervención económica y establece pautas de actuación para todos los diferentes órganos de dirección económica.
2. La vida moderna desplaza funciones del Congreso de la República hacia una rama ejecutiva más dinámica. Las funciones del ejecutivo son tan amplias que van desde el desarrollo de competencias estrictamente regladas, hasta el ejercicio de facultades discrecionales. Por otro lado, es el Presidente de la República quien nombra al Ministro de hacienda y crédito público, a los directores del CONPES, CONFIS, DNP, miembros de la junta directiva del Banco de la República, ejerciendo así un fuerte poder nominador entre las instituciones que orientan y ejecutan la política económica. Es por esto, que el ámbito de la acción del ejecutivo en la intervención del Estado en la economía es muy amplio.

3. Por la importancia que el poder ejecutivo conlleva, la Constitución le asignó al Presidente de la República, funciones en materia económica para ser ejercidas, por medio de tres calidades (jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa) siendo así como se da la división funcional, también la distinción entre las calidades del Presidente de la República, conduce a la separación operativa, con lo cual se refuerza el poder presidencial.
4. La Constitución le otorgó al Banco de la República, por medio de su junta directiva, adelantar una intervención técnica, alejada de interferencias de índole político. Por el gran impacto en la economía de los asuntos que maneja el Banco de la República busca cumplir sus funciones en un marco de autonomía e independencia, pero limitada en su propia autonomía por la obligación de colaborar armónicamente. Es decir, el Banco de la República por medio de una regulación constitucional, estatutaria y legislativa, evita la dependencia de las instrucciones políticas del gobierno.
5. Analizadas las funciones de los diferentes órganos de dirección económica, vemos que buena parte de ellas se desarrolla en coordinación con otros órganos de dirección. Pero por otro lado, también existen funciones que le son más propias a cada órgano, es decir, se desarrollan con poca o ninguna intervención por parte de otro órgano y es ahí donde se plasma el principio de separación funcional, en el cual es necesario guardar cierto ámbito de autonomía para realizar la función que es propia de cada órgano.

CAPITULO III

PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA Y PRINCIPIO DE EQUILIBRIO DEL PODER

El principio de división del poder tiene relación directa con el equilibrio del poder, toda vez que para lograr una división del poder en el Estado, se requiere indispensablemente de un equilibrio del poder entre instituciones, lo que nos desencadena en el principio de colaboración armónica. Es por lo anterior, que definiremos en primer lugar, los principios de separación de poder equilibrio del poder, partiendo de un breve antecedente histórico sobre ellos. Y estableciendo su importancia para la estructura del Estado.

Por otra parte, se analizará el clientelismo, el poder de nombramiento del Presidente de la República, la reelección y el presidencialismo como figuras políticas que pueden vulnerar la separación de poder y el equilibrio del poder.

También se definirá el principio de la colaboración armónica, estableciendo sus implicaciones en la dirección de la economía. Por ultimo se mencionan unos casos en los cuales se plasma la relación entre el equilibrio del poder, la colaboración armónica y la dirección de la económica entre el legislativo y ejecutivo y entre el ejecutivo y la Banca Central.

1. Principio de equilibrio del poder

Analizar el principio de equilibrio del poder implica indudablemente hablar del principio de la separación de poder como principio tradicional de rango constitucional, toda vez que la separación de poder existe como consecuencia de la búsqueda de un equilibrio del poder.

Antes de describir el tema desde el punto de vista de nuestra constitución y dar una definición del principio, es necesario detenernos a realizar un breve, pero importante antecedente histórico de la división del poder.

A partir de la antigua Grecia, Aristóteles mediante la obra *La Política*, planteaba una forma mixta de gobierno la cual implicaba la participación de distintas instituciones de poder. Posteriormente Locke en los ensayos sobre el gobierno civil y Montesquieu en 1748 con *El espíritu de las leyes*, dada la gran concentración de poder que tenía la monarquía en ese momento, encuentran en la división de poderes la única forma de garantizar la libertad, implicaba que las principales funciones del Estado tuvieran un titular distinto y en el marco de la separación, los poderes se ligan recíprocamente mediante un sistema controles mutuos.

Para Locke y Montesquieu, la separación de poderes, establecía una división rígida entre las funciones de los diferentes órganos estatales, buscando así, impedir la concentración de poder en un sólo sujeto u órgano, garantizando así la libertad política de los coasociados a través de los mutuos controles entre los mismos órganos. Separación rígida debido a las circunstancias de esa época, actualmente, por la evolución Estatal no se puede hablar de separación rígida, se habla de una colaboración y coordinación en el desarrollo de funciones entre los órganos del Estado.

podemos decir, que pese a que la evolución misma de la teoría del Estado, vino a imponer la necesidad de que los diferentes órganos de poder no actuaran en forma aislada e independiente,

se conservó, sin embargo, la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre los órganos del Estado, el denominado "checks and balances", con lo cual las ramas del poder público comenzaron a interactuar unas con otras, por ende se producía una colaboración armónica entre ellas y también operaba el control mutuo. En otras palabras lo que se busca es evitar la concentración del poder.

Otro de los antecedentes más importantes que hay respecto al tema, lo encontramos en el artículo 16 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el cual establece: " La sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de los poderes, carece de Constitución". Este principio del siglo XVIII desconcentra el poder en cabeza de una autoridad, para que cada uno de los órganos del poder lo pueda ejercer de manera autónoma. Es un antecedente que hay que traer a mención, ya que es de gran importancia por encontrarse en el articulado de la Declaración de los Derechos del Hombre del Ciudadano, documento fundamental de la revolución francesa, de la democracia liberal y de gran influencia para la elaboración de posteriores documentos para evitar el absolutismo monárquico.

El artículo 113 de la Constitución establece que son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los órganos del poder público tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El artículo citado, es de gran importancia, dado que es punto de partida para el desarrollo del presente capítulo, nos indica, en primer lugar, la importancia que la Constituyente le asignó a

los principios de separación de funciones y colaboración armónica dentro de la estructura del Estado, puesto que el artículo 113 se ubica en primer lugar, dentro del TÍTULO V “De la estructura del Estado”; en segundo lugar, la teoría de la separación de poderes y la colaboración armónica, en la estructura del Estado, también son elementos fundantes del Estado social de derecho; y en tercer lugar, establece que existe una separación funcional y orgánica entre los órganos del Estado, pero por otro lado, coordinan funciones para la realización de sus fines. Todo lo anterior, será desarrollado a lo largo del presente capítulo.

Para entrar a definir los principios de separación de funciones y equilibrio de poder, Ibáñez (2007) argumenta lo siguiente:

Por distribución y equilibrio del poder ha de entenderse, esa combinación especial de las ramas, que a la vez que aleja el predominio de una sobre las otras y sumisiones entre las mismas, asegura, por medio de discretas injerencias de reacciones y contrapesos recíprocos, una relación permanente y una colaboración efectiva que las solidariza, en una acción armónica (p. 66)

Vemos por un lado, que mediante la distribución y equilibrio de poder, se busca evitar la arbitrariedad y un dominio de una parte sobre las demás ramas del poder, dado que se puede ver afectada la independencia de cada órgano, y se entorpece el normal desarrollo de las competencias de los otros órganos.

Por otro lado, debe entenderse, cuando se refiere a las ramas, no sólo se refiere a las ramas del poder en su versión básica (legislativo, ejecutivo y judicial), también se refiere a todos los demás órganos del Estado, entre ellos, el Banco de la República, que las integran y por la evolución institucional del Estado se hace necesario la vinculación de otros órganos autónomos e

independientes, para así hacer controles entre los mismo órganos. La relación de las ramas del poder en una acción armónica siempre busca como la realización de los fines esenciales del Estado, el tema de la colaboración se desarrollará mas adelante.

De acuerdo con la obra de 1975 de Loewenstein, “la separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder” (p.55). La definición de Loewenstein aporta un elemento diferente a la anterior definición, plantea que la separación de poderes es esencial en el ejercicio del poder de los órganos del Estado, refuerza que la separación de poderes es elemento fundante dentro de la estructura del Estado social de derecho. De ahí, que la separación de poderes se presente como aquella expresión en la que el Estado, por medio de sus órganos de poder cumple funciones determinadas en la Constitución y controla el ejercicio de los órganos que las cumplen.

En Colombia, la Corte Constitucional sobre el modelo de separación de poderes ha establecido lo siguiente:

El modelo reconocido parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, pero le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones inter orgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos. El balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros. (Sentencia C- 141 de 2010. M.P. Sierra Porto, H).

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional precisan más aún la teoría de la separación de Poderes. En la separación funcional y orgánica en el ejercicio del poder, cada órgano del poder,

ejecutivo, legislativo y judicial y Banco de la República, desarrollan una serie de funciones concretas, especializadas y determinadas en la Constitución y la ley, pero al mismo tiempo existe un mecanismo de control inter orgánico, el cual se realiza mediante una injerencia de órganos en las funciones de otros órganos.

Un ejemplo de los mecanismos de control, es el que ejerce el Congreso sobre el gobierno y la administración al solicitar al gobierno informes, requerir a ministros del despacho, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones y proponer moción de censura a los mismos. (C.P. Art. 135-3, 8 y 9). Del mismo modo, otro mecanismo de control son los informes que el gerente del Banco de la República se encuentra obligado a presentar ante el Congreso de la República.

Por otra parte, debemos agregar que el sistema de pesos y contrapesos no sólo lo realiza el Congreso de la República, lo realiza también la Corte Constitucional. La Corte lleva a cabo el control judicial de constitucionalidad de las leyes, estudiando si la ley ha tenido algún vicio de procedimiento en su formación o su contenido material, para así verificar si las leyes se ajustan a la Constitución o de lo contrario, la podría la ley ser declarada inexecutable. En algunos casos, la Corte Constitucional, condiciona al Congreso, imponiéndole tomar medidas sobre temas concretos mediante desarrollo legal.

Un ejemplo específico del control que la Corte Constitucional lleva a cabo, lo vemos en los controles que realiza a los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en los Estados de excepción (C.P. Art. 241-7). En el capítulo II vimos la importancia de los Estados de excepción como herramienta del ejecutivo en la intervención de la economía. Como ya se menciona, el control mutuo se realiza mediante la intervención de unos órganos en las tareas de

otros, como en la presente situación, la rama judicial, controla la actuación del Presidente de la República.

De otro lado, la Corte Constitucional ha planteado la necesidad política de reforzar los poderes del juez, como forma de restablecer el equilibrio perdido (Sentencia T- 406 de 1992. M.P. Angarita, C) Pero ello, es lógico que conllevara a otro problema, el llamado activismo judicial y esto nos trae directamente otras consecuencias, en primer lugar, a la politización de las sentencias y en segundo lugar a una amplia intromisión del poder judicial.

En el capítulo anterior, se menciona que según el artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República cumple diferentes funciones como jefe de Estado, jefe de gobierno suprema autoridad administrativa, la distinción de calidades conduce a una separación operativa, esto se debe a la gran cantidad de funciones que desempeña el Presidente de la República, funciones que en su mayor parte son de contenido económico, como las mencionadas en el capítulo anterior.

Del artículo 113 de la Constitución y las definiciones anteriores, podemos decir que dentro de nuestro ordenamiento se establecen tres grandes directrices:

a) Las funciones y competencias de los órganos del poder, no han de estar concentradas en un único órgano, sino distribuidas equilibradamente en varios órganos que detentan el poder; b) cada uno de los órganos del Estado se encuentra dotado de independencia y autonomía frente a los demás órganos, para desarrollar la función específica que se le ha sido asignada, sin que existan lazos de subordinación, jerarquía o injerencia entre sí, al momento de cumplir la función que la Constitución o la ley le ha asignado. La Constitución de 1991 originalmente estaba estructurada para limitar la concentración de poder, con base en controles mutuos entre los órganos del poder, pero las reformas posteriores, desequilibran la estructura original, restando

autonomía e independencia en el ejercicio propio de las funciones, un ejemplo es la reelección presidencial y clientelismo, serán definido más adelante; y c) entre los órganos del poder han de establecerse mecanismos de controles mutuos a manera de frenos y contrapesos.

Es lógico, que en la Constitución de 1991 se establecieran parámetros como los expuestos en los tres literales, para así, evitar la concentración del poder y la subordinación. Establecer un sistema de frenos y contrapesos fuerte entre los órganos del poder, fue lo que la Constituyente deseó, para evitar el desequilibrio institucional y al mismo tiempo, prevenir el abuso de funciones por parte de los mismos y principalmente fortalecer los procesos de control del legislativo hacia un órgano ejecutivo tradicionalmente muy fuerte.

Del mismo modo, en el proceso de desarrollo de la dirección económica se dan las directrices nombradas anteriormente, cada órgano que interviene en la dirección económica, en primer lugar, el Congreso de la República con funciones en materia económica determinadas en la Constitución, regula todos aspectos de la intervención económica, delimitando por un lado, el marco de intervención del ejecutivo, y por otro lado, ejerciendo control no solo de las funciones del ejecutivo, sino también a la junta directiva del Banco de la República. Es acá, donde decimos que el control que ejerce el Congreso sobre la junta directiva del Banco de la República, es por medio de informes, pues es obligación de la junta directiva, por medio del gerente general presentar un informe sobre la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia (C.P. Art. 371). Nos damos cuenta que el control es más fuerte sobre el ejecutivo, que sobre Banco de la República, ya que el Congreso puede proponer la moción de censura, mientras que el Congreso no puede hacer los miembros de la junta directiva. En la práctica, es en situaciones de este tipo, donde se materializa la teoría de frenos y contrapesos. Debemos tener en cuenta a los controles anteriores, los ya mencionados controles que realiza la Corte Constitucional.

Por otro lado, vimos en el capítulo II que existen funciones que son de competencia exclusiva del gobierno, es decir, no hay libre iniciativa legislativa, (presentar plan nacional de desarrollo y declarar estado de emergencia económica) limitación que no es más que el principio de separación de funciones, se establece un ámbito de autonomía en la realización que le son propias.

En la actualidad, la complejidad de la sociedad impone a los diferentes órganos del Estado, la necesidad de desarrollar sus funciones siempre en coordinación con otros órganos, en la mayoría de casos desarrollando funciones no exclusivas sino conjuntas.¹ Es por eso, que se hace necesario establecer que en la práctica, la aplicación de la separación de los poderes, implica romper rígidos esquemas, y para ello tomaremos en cuenta la siguiente premisa:

En el Estado contemporáneo ya no existe separación absoluta de los llamados poderes, en la medida que se hace más compleja la vida en sociedad a la cual rige políticamente aquel. Se ve mucho más comprometido y desafiado al alcanzar resultados de beneficio colectivo, en cuanto al Estado Social de Derecho, los cuales debe cumplir rompiendo los rígidos esquemas, que significaban incomunicación y descoordinación entre quienes se ejercía el poder público. De allí, se desprende como lo refleja nuestra evolución del derecho público, el actual imperativo de colaboración armónica que no demerita la independencia funcional, de acuerdo con la regla del 113 (Hernández, 2001, 79)

Es lógico, que con el evolucionar del Estado a través del tiempo, se genere una complejidad en

¹Por ejemplo, en el plan nacional de desarrollo, en el proceso de preparación, discusión, aprobación y ejecución, intervienen todos los órganos de dirección económica de manera coordinada y armónica.

El manejo del mismo, la sociedad y el Estado requieren una actuación más rápida por parte de los órganos del Estado, para así satisfacer las necesidades y, es por eso que los órganos del Estado deben buscar en el desarrollo de sus funciones principalmente en materia económica, un canal de comunicación y coordinación, y así dar cumplimiento ágil y eficaz a los fines establecidos en la Constitución.

Un ejemplo que confirma la no existencia de la separación absoluta, lo vemos en la mencionada iniciativa legislativa, la encontramos en el artículo 200 de la Constitución, según el cual, el gobierno nacional, a través de los ministros del despacho, debe concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de sus ministros. Si observamos, la iniciativa legislativa privativa del gobierno plantea una serie de asuntos, en los cuales la mayor parte de ellos son de contenido económico.²

Otra situación en la que nos muestra que no existe la separación absoluta, es en la que el Presidente de la República hace las veces de legislador extraordinario (ver capítulo II. 1.2.3) todas las veces que se utiliza esta herramienta de intervenciones es para ejercer alguna injerencia sobre alguna situación concreta que afecta económicamente un determinado sector y necesita una respuesta rápida que el Congreso no puede brindar.

Sobre el mismo asunto Ibáñez (2007) argumenta que “la aplicación rígida del principio es inconcebible con la naturaleza misma del poder, la teoría de la distribución, mas no de la división, es la que exige ser completada por el principio del equilibrio del poder entre sus ramas” (p. 64). Ibáñez de cierta manera piensa igual que Hernández al momento de tratar el asunto de la

² Un ejemplo es la reforma tributaria, presentada a consideración del Congreso por el actual ministro de hacienda.

Aplicación rígida del principio. Hoy en día no se puede pensar que cada órgano cumpla funciones que le son propias, sin ninguna relación con los otros órganos.

Por la dinámica de la compleja vida en sociedad y en virtud de los órganos del Estado, existe una separación orgánica con el objeto de garantizar una separación funcional, para buscar un equilibrio entre los órganos. Un ejemplo claro, es la dirección económica, toda vez que en ella intervienen órganos como el Banco de la República, el ejecutivo, junto sus instituciones y órganos y el legislativo, son separados orgánicamente, cada uno de ellos con determinadas funciones en materia económica, (separación funcional) pero que por su complejidad e importancia se ejercen dentro de un marco de colaboración armónica, se hace imposible en la práctica realizar estas funciones de manera rígida, separada y sin colaboración de los demás órganos. Un ejemplo de la separación funciones en la dirección de la economía, la vemos en todos los órganos de dirección económica que hacen parte del ejecutivo, como el ministerio de hacienda y crédito público, DNP, concejero económico para la Presidencia de la República y CONPES, todos ellos, tienen funciones concretas y determinadas por medio de decretos y leyes.

La teoría de la separación de poderes ha tenido varios cambios desde su formulación, las circunstancias sociales e históricas en las cuales dieron origen a la formulación de la separación de poderes, fueron muy diferentes a las actuales, debido a eso, la teoría de separación de poderes ha evolucionado, siendo adaptada a circunstancias actuales. Antes se trataba de la separación estricta de órganos, cada uno con funciones concretas, en la actualidad se trata de una separación funcional y orgánica, con delicadas injerencias entre ellas y una serie de controles mutuos.

Los jueces y magistrados de la República (principalmente la Corte Constitucional) juegan un rol importante en el sistema de pesos y contrapesos, pues son los que tiene en sus manos, ejercer un

verdadero control al fuerte poder del Presidente de la República, convirtiéndose en instrumento de presión frente al legislador, obligándolo a tomar medidas mediante el desarrollo legal.

1.1 Nuevas figuras políticas

El Presidente de la República por mandato constitucional desarrolla una gran cantidad de funciones, que se encausan principalmente para dirigir la economía del país, y es en el proceso de ejecución de sus competencias, que el Presidente de la República busca la aprobación de sus propias políticas, para ello, se vale de una serie de figuras, como la reelección y clientelismo, figuras que dentro del régimen presidencial aumentan el poder del Presidente, generando así, el llamado presidencialismo. Es por medio de esas figuras, que el Presidente, puede llegar a vulnerar la separación de poderes y afectar un sano control, que en el sistema de pesos y contrapesos, lleva a cabo, principalmente el Congreso de la República.

1.1.1 Clientelismo

Una de las principales figuras, que vulnera la separación de poderes es el clientelismo. Respecto a la figura del clientelismo, Díaz (1993) plantea lo siguiente:

El inmenso poder de designación que tiene el Presidente de la República en forma directa o indirecta, le permite alimentar la más grande red de favoritismo que existe en el país, de esta manera no solo se pagan favores recibidos durante la campaña electoral y se prepara camino de la sucesión, sino que el jefe de Estado cultiva su clientela regional, partidista, profesional y de su clase social. (p. 329).

En el Presidente de la República, recae una gran cantidad de funciones, lo que conlleva a un amplio poder, lo que en la práctica se genera en un control poco eficaz por parte del Congreso,

y cuando en una sola persona recae tanto poder, se puede prestar para abusar del poder. Decimos que el Presidente de la República tiene un amplio poder, puesto que dentro de sus amplias competencias, como vimos en el capítulo anterior, corresponde al Presidente designar a los directores de varias entidades y organismos que intervienen en la dirección de la economía: a los ministros del despacho, en nuestro caso, nos importa el ministro de hacienda y crédito Público; a los directores del CONPES y DNP; a miembros de la junta directiva del Banco de la República (C.P. Art. 372); al consejero económico de la Presidencia de la República, todos ellos hacen parte del CONFIS.

Además, no sólo nombra a jefes de las entidades que interviene en la dirección de la economía, al mismo tiempo, nombra directores de departamentos administrativos, del mismo sector (C.P. Art. 189-1); envía ternas al senado para la elección de magistrados de la Corte Constitucional (C.P. Art. 239); envía terna a la Corte Suprema de Justicia para elección del fiscal (C.P. Art. 249); envía terna al Congreso para la elección de magistrados de la Sala disciplinar del Consejo Superior de la Judicatura (C.P. Art. 254); envía terna al senado para la elección de Procurador General de la Nación (C.P. Art. 277).

Ahora bien, si a las anteriores funciones, le sumamos las ya definidas competencias en materia económica del Presidente de la República, queda demostrado no sólo el alto poder de designación, sin ninguna restricción o control, en cabeza del Presidente, sino la fuerte concentración de funciones, que le permiten ejercer la intervención en la economía.

El clientelismo partidista, es una modalidad por medio de la cual el Presidente de la República ejerce una influencia sobre los partidos políticos con afinidad ideológica que integran el Congreso de la República, sobre los partidos políticos, Loewenstein (1964) afirma que:

El partido político es el combustible de la maquinaria estatal, sin el cual esta última se hubiese parado sin remedio. El partido es la correa de transmisión para transformar el liderazgo político del jefe de gobierno en el actuar del Congreso.

Al interior del Congreso de la República, el Presidente de la República ejerce una fuerte influencia en la toma de decisiones, toda vez, que por medio de dadivas a los congresistas no sólo del partido mismo del presidente, sino de otros, pretende el voto positivo o aprobación en las políticas y reformas que se proponga el Presidente de la República junto con sus ministros, y evitar así un fuerte control político por parte del Congreso de la República. Para que pueda ejercer el cuerpo legislativo un verdadero control, es necesario en primer lugar, que cuente con poderes importantes; en segundo lugar, con suficiente autonomía e independencia, y por último que exista una suficiente fuerza opositora, situaciones que en la realidad poco se dan.

Por otra parte, es necesario que exista una sana relación entre el Congreso y el Presidente de la República, es decir, una relación armónica como lo señala el artículo 113, una relación con delicadas injerencias de lo contrario sería poco útil, que el gobierno por medio de los ministros de despacho, presente proyectos de ley, sin tener un respaldo político dentro del Congreso, pues corre el riesgo de que no prosperen las leyes y mucho menos las políticas del gobierno.

Es necesario que existan discretas injerencias entre el ejecutivo y legislativo, pero al mismo tiempo, no se puede permitir que esas injerencias sean tan fuertes, toda vez que se puede afectar su autonomía e independencia de la institución y el normal desarrollo de sus competencias. Con los amplios poderes de nombramiento por parte del Presidente de la República se corre el riesgo de que resulte comprometida la independencia y el criterio técnico de ciertos órganos del Estado, determinantes para un manejo apropiado de la economía. Una solución de lo anterior es reforzar el poder institucional del Congreso de la República y para que exista una sana relación ellos.

1.1.2 Reelección presidencial

Otra figura que afecta la separación de poderes y un sano control entre los órganos del Estado, es la reelección presidencial, en Colombia son pocos los mandatos presidenciales en los que se han presentado la reelección inmediata o no inmediata, a continuación veremos que el resultado de la reelección no siempre es positivo. Fue por medio del acto legislativo N° 2 de 2004 que se modificó el contenido de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política, Por medio del acto legislativo se instaura la reelección presidencial inmediata por un periodo único adicional. Las modificaciones más importantes fueron: permitir la participación de los servidores públicos en la política y la inscripción del Presidente de la República como candidato en las elecciones presidenciales.

La reelección inmediata fue impulsada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez y sus colaboradores, Uribe Vélez estando en ejercicio del periodo presidencial busco modificar las reglas bajo las cuales fue elegido para así continuar en el poder, beneficiándose que los debates que se dieron en su momento en torno a la reelección presidencial, fueron principalmente políticos y no respecto a la estructura del diseño institucional que plantea la Constitución, consiguiendo la aprobación de la reelección presidencial inmediata.

La Constitución de 1886 establecía en su artículo 114 que el Presidente de la República será elegido por las asambleas electorales para un periodo de 6 años, la misma constitución no permitía la reelección presidencial. Uno de los principales objetivos de la Constituyente fue precisamente limitar los poderes del ejecutivo, es por eso, que con la nueva Constitución se redujo el periodo presidencial a 4 años sin la posibilidad de la reelección. De lo anterior vemos que mandatos cortos de 4 años, sin posibilidad de reelección ayudan a rotar el titular que ejerce

el poder, por lo tanto favorece a disminuir la concentración del poder en el presidente de la República en un régimen presidencialista.

El periodo presidencial de cuatro años dentro de la estructura de la Constitución es una manera de control, toda vez que impone una limitación en el tiempo, con el fin de evitar una concentración de poder. Con la figura de la reelección es importante destacar que “se desconocen los efectos más importantes que puede tener la reelección en términos del diseño institucional inicialmente consagrado en la Constitución de 1991 para garantizar pesos y contrapesos entre las diferentes ramas del poder público” (García & Revelo, 2008)

La Constitución de 1991 fue diseñada con una estructura especial que se establecía para controlar el ejercicio del poder de los diferentes órganos del Estado por medio de una serie de controles mutuos (pesos y contrapesos), las posteriores modificaciones a la Constitución (reelección) transforman esa estructura especial consagrada por la Constituyente de 1991, generando con ello un fortalecimiento del ejecutivo, un desequilibrio estructural y evitando un control efectivo entre los mismos órganos del Estado.

Antes de la reelección, los períodos del Presidente y de estos altos funcionarios del Estado no coincidían, lo cual obligaba al ejecutivo a gobernar con funcionarios nombrados en períodos diferentes al suyo. (Revelo & García, 2008) pero esto no siempre es así, en la práctica se aleja de la realidad³

³Un ejemplo de ello es que el proceso de elección del nuevo fiscal Eduardo Montealegre tomo cerca de 16 meses, después de más de 25 sesiones de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia y la renuncia de 3 aspirantes de las ternas para elegir el Fiscal General de la Nación.

“La Constitución de 1991 en su diseño institucional veló para que los periodos del presidente no fueran coincidentes con los de aquellas entidades u órganos que estaban destinados a ejercer su control” (Clavijo & Arboleda 2000, 24). Hoy en día vemos que con la reelección presidencial, puede el presidente incidir en la elección de funcionarios, los cuales tienen el deber Constitucional de controlarlo. Lo anterior refuerza lo mencionado respecto al poder de nombramiento del presidente de la República.

Respecto de la segunda reelección presidencial inmediata, la Corte Constitucional, en el ejercicio de control judicial y como órgano encargado de mantener la supremacía de la Constitución, fue enfática en sus pronunciamientos al no aprobar el referendo reeleccionista, cuando declaro inexecutable la ley por medio de la cual convocaba el referendo constitucional que permitiría la segunda reelección presidencial. La Corte estableció que una posible prolongación del mandato presidencial hasta por doce años, supondría la ruptura del equilibrio entre la figura del primer mandatario investido de relevantes poderes por el sistema de gobierno presidencial, cuyas atribuciones de nominación resultan reforzadas y cuyo período coincide con los de los funcionarios de los distintos organismos de control y judiciales que designó o fueron elegidos de temas por él propuestas, frente al papel que cumplirían estos organismos de control encargados de asegurar el sistema de frenos y contrapesos respecto del poder presidencial. (Sentencia C 141 de 2010. M.P, Sierra Porto, H.)

Por lo anterior, podemos decir que con una segunda reelección inmediata se genera un mayor abuso de autoridad del que existía antes de la reforma de la Constitución política de 1991, ya que en primer lugar, la Constitución, preveía un régimen presidencial con periodos concretos de solo cuatro años, a partir de ello, se establecieron los periodos, de los miembros del Banco de la República y demás órganos. Esquema, diseñado para garantizar la separación de poderes y

evitaría la influencia de un órgano sobre otro, mediante el sistema de pesos y contrapesos serio, es desconocido en la actualidad.

En resumen, gracias a la posibilidad que tiene el Presidente de la República de ejercer dos mandatos de manera consecutiva se establece una extensión del poder del presidente, con mayores poderes de nombramiento, se corre el riesgo de que resulte comprometido la independencia y el criterio técnico de ciertos órganos del Estado, fundamentales para el manejo ordenado y prudente de la economía. Del mismo modo, la condición de Presidente de la República, participando como candidato en un proceso de elecciones presidenciales, se genera una asimetría, por ende no hay igualdad de condiciones con los demás candidatos que buscan llegar a la presidencia, afectando directamente el equilibrio de poder y el sistema de frenos y contrapeso establecido en la Constitución.

Pero otra parte, un aspecto positivo que puede traer la segunda reelección inmediata es la continuidad de los programas, planes y política económica del gobierno de turno, en algunos casos, con el cambio de Presidente de la República, no se da la continuidad a los planes que venían con el gobierno anterior. Es por eso que negar la reelección presidencial puede interrumpir las posibilidades de contribuir al desarrollo del país a largo plazo en materia de políticas públicas. Payne et al., (2006). Sin duda alguna, son argumentos de gran importancia, pero el elemento más importante alrededor de la reelección presidencial es el de la estructura institucional inicialmente planteado por la Constitución de 1991.

Es de la esencia del Estado social de derecho, los principios de separación de poderes y la sumisión de los gobernantes y gobernados al imperio de la Constitución y la ley (principio de legalidad), es por eso que, el Presidente de la República debe respetar la Constitución y no

recomendable modificar la Constitución en temas trascendentales en la estructura del Estado para evitar que un órgano ejerza un poder dominante sobre los demás órganos.

1.1.3 Presidencialismo

El Presidencialismo, es otra figura propia del Presidente de la República que desarticula la separación de poderes y afecta el equilibrio del poder, se encuentra muy ligado a la figura política de la reelección. Para definir el presidencialismo, es necesario comprender qué es el régimen presidencial. Respecto el régimen presidencial en palabras de Riso (1993) plantea lo siguiente:

El régimen presidencial se caracteriza por que el presidente de la República es la primera figura tanto política como administrativa del Estado y es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno, aun cuando exista una clara división de poderes el ejecutivo es más Fuerte. (p.42)

En Colombia nos rige el régimen presidencial, debido a que el artículo 189 de nuestra Constitución establece que es el Presidente de la República quien cumple funciones en tres calidades: jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (existe una separación operativa).

La Corte Constitucional ha definido el presidencialismo como un “vocablo reservado para designar aquellas modalidades deformadas del sistema presidencial, cuyo factor determinante de deformación lo constituye la preponderancia presidencial que logra alterar el equilibrio pretendido mediante la inclusión del principio de separación de poderes en las constituciones” (sentencia C 141 de 2010. M.P, Sierra Porto, H.)

El presidencialismo es una deformación del régimen presidencial, un factor determinante sobre

la definición de la Corte nos refuerza, lo planteado a lo largo del presente capítulo, cuando dice: “se genera preponderancia presidencial que altera el equilibrio”, frase que también se encuentra muy relacionada con la pregunta de la presente investigación. Por los motivos ya vistos el ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, ejercerse preponderancia o predominio sobre los demás órganos, especialmente el Congreso, desequilibrando la balanza en el sistema de pesos y contrapesos. Respecto del predominio del presidente de la República, es importante destacar que “el sistema político Colombiano se caracteriza por una fuerte preminencia del poder ejecutivo y aunque este fenómeno existe desde comienzos de la República, tiende a acrecentarse cada vez más” (Rodríguez, 2010, 65).

Uno de los principales objetivos de la Asamblea Constituyente de 1991, fue reforzar la función de control político del Congreso de la República, entre otras razones, para que pudiera fiscalizar de manera más efectiva la actuación del Gobierno.

Vemos que se presenta un presidencialismo más fuerte del que normalmente existía, concibiendo una injerencia del poder ejecutivo, frente al Congreso de la República, generando un desequilibrio en la aplicación del equilibrio del poder.

En ese orden de ideas, vemos que las figuras políticas anteriores y el amplio poder que tiene el Presidente de la República, debilitan instituciones de la estructura del Estado, principalmente, el Congreso de la República, y si al mismo tiempo le sumamos la no existencia de suficiente fuerza opositora al interior del mismo Congreso, nos genera un debilitamiento institucional y una incapacidad de realizar un control político serio al gobierno.

En resumen, la separación de poderes la encontramos en el artículo 113 de la Constitución, es un principio de rango Constitucional, con el que se busca un el equilibrio del poder en la estructura

del Estado social del derecho. En la separación de poderes, se genera una separación orgánica, que conlleva a una distribución de funciones no absoluta, los diferentes órganos, ejercen el llamado sistema de pesos y contrapesos, es decir un control mutuo entre los órganos que detentan el poder, para así tener un equilibrio, limitar el poder y evitar el predominio de un órgano del Estado sobre los demás. Para que los poderes públicos se mantengan realmente divididos, es preciso que no estén enteramente separados. El ejercicio del poder supone la separación orgánica y funcional para lograr así una eficacia en las actividades del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, existen los controles mutuos, controles que realizan el Congreso de la República y la Corte Constitucional en gran medida, recae sobre funciones en las que el gobierno tiene cierta responsabilidad, principalmente las funciones en materia económica.

Las funciones en materia económica desarrolla el Presidente de la República, el poder de designación, el clientelismo, reelección y el presidencialismo, demuestran el poder dominante que ejerce el Presidente de la República en el ejercicio de dirección en la economía.

2. Principio de colaboración armónica

El principio de colaboración armónica se debe analizar junto la separación de poderes, debido a que complementa a la separación orgánica y funcional, la colaboración armónica puede que sea algo relativamente fácil de entender, pero como se verá más adelante, es en la práctica, que puede generar ciertas dificultades al momento de coordinar funciones de diferentes órganos para el cumplimiento de los fines del Estado.

Con la reforma constitucional de 1936 se modificó el principio de tridivisión del poder al introducir la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del poder para la realización de los fines del Estado, cláusula que es reiterada hasta la actual Constitución.

El principio de colaboración armónica se ubica en el párrafo 2 del artículo 113 de la Constitución, el cual establece “los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. También lo encontramos, en el párrafo 3, artículo 334 de la Constitución, modificado por el acto legislativo el cual establece: “la sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias en un marco de colaboración armónica”. El artículo 334 reitera lo planteado por el 113, al referirse que los órganos del poder tienen funciones propias que deben ser orientadas por la colaboración armónica, de ahí, podemos empezar a definir la colaboración armónica como un criterio orientador de las ramas del poder.

Para entrar a definir la colaboración armónica, el diccionario de la Real Academia Española define colaborar de la siguiente manera: (contribuir), ayudar con otros al logro de un fin. La misma define armonía de la siguiente manera: (Del latín. *harmonia*, y este del gr. *ἁρμονία*, de *ἁρμός*, ajustamiento, combinación) conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras. Nos damos cuenta, que las definiciones de colaborar y armonía, no son excluyentes entre ellas, y refiriéndonos específicamente al tema que nos ocupa, decimos que la colaboración armónica es aquella manera de contribuir y combinar funciones con los demás órganos para conseguir el cumplimiento de los fines del Estado.

La Corte Constitucional respecto al tema que nos ocupa ha dicho: “La colaboración armónica entre las ramas del poder público implica la unidad de acción y esfuerzos y la coordinación de propósitos para cumplir los fines del Estado” (Sentencia T-537 de 1994. M.P. Barrera Carbonell., A.)

En ese orden de ideas podemos decir que la colaboración es un principio de rango constitucional y un criterio de orientación, por medio del cual, las ramas de poder publico en el ejercicio de sus

funciones coordinan acciones y unen esfuerzos para cumplir los fines del Estado, especialmente para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Y como vimos en la autonomía del Banco de la República, desde el punto de vista material, la obligación constitucional de colaborar armónicamente es también un límite a la autonomía que tienen ciertos órganos del poder, principalmente aquellos que intervienen en la dirección económica, ya que se encuentran obligados a coordinar con la política macroeconómica.

El ideal que busca el principio, es la cooperación de los diferentes órganos del poder público en la realización de funciones que dado su contenido o complejidad deben hacerse junto con otros órganos del poder público, tal como sucede en la actividad productora de ley, actividad en la cual, la Constitución compromete la participación de todas las ramas y órganos en diferentes fases, desde el momento mismo de la iniciativa legislativa, discusión, aprobación hasta que el Presidente de la República, la reglamente y le da instrumentos para la ejecución o simplemente la haga cumplir. Ahora bien, según el artículo 140 de la ley 5 de 1992, el gobierno nacional tiene iniciativa legislativa, a través de los ministros del despacho. Si observamos en relación con el artículo 200 ya descrito, nos damos cuenta que la iniciativa legislativa privativa del gobierno plantea una serie de asuntos de los cuales, la mayor parte de ellos son para direccionar la economía, lo cual refuerza lo anterior.

Respecto del poder público, se ha dicho, que el poder público no obstante, la división orgánica, es uno solo el que se ejerce a través de varias ramas, a cuya cabeza está un órgano o institución llamado a cumplir las funciones básicas que le señala la constitución y consecuentemente las leyes (Asamblea Nacional Constituyente, informe de ponencia ante comisión tercera N° 62. P. 9.)

El Congreso de la República es uno de los órganos del poder público, es de gran importancia en la economía, el control político y para la colaboración armónica, porque es con el Congreso de la

República, que se llevan a cabo los principales eventos en los que vemos plasmados, la dirección económica, el equilibrio del poder, y la colaboración armónica.

Sin embargo, es el Congreso de la República, quien tiene una fuerte influencia en la colaboración armónica, la Corte Constitucional ha establecido: “Dentro de su potestad de configuración, el legislador puede regular diferentes formas de colaboración armónica entre los órganos del Estado” (Sentencia C-977 de 2002. M.P. Cepeda Espinosa., M, J)

En ese orden de ideas vemos que el Congreso de la República tiene varias potestades, pero es el poder de delimitación, por medio del cual el legislativo define las formas de colaboración armónica y el campo de acción del ejecutivo y en general del Estado, Naranjo (2003). Es el Congreso de la República quien define el marco dentro del cual ejerce poder no sólo el ejecutivo, sino de otros órganos del Estado.

No puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado, principalmente para la dirección económica, haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales. De ahí, que el Congreso, como máximo representante de la sociedad, esté llamado a ejercer una función especial, que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público.

A continuación vamos a ver unos de los casos en donde se presenta la relación entre la dirección económica, el equilibrio de poder y la colaboración armónica.

Uno de los casos, son las reformas tributarias, talón de Aquiles de los ministros de hacienda de

turno. Por medio de las reformas tributarias se busca una adecuada distribución de la carga tributaria y que favorezca la productividad, y la generación de empleo formal.

El Presidente de la República a través de su ministro de hacienda pública, presenta ante el Congreso de la Republica, el proyecto de reforma tributaria para que sea sometido a consideración. El proyecto de ley, junto con la consideración de motivos es preparado por el ministro el mismo ministro de hacienda, el director de la DIAN⁴, el director de Planeación Nacional, también lo acompañan otros ministros de otras áreas, en las cuales la reforma llega a tener impacto. (Todos los anteriores los nombra el Presidente de la República).

Otro de los casos es el presupuesto general de la Nación, es quizá uno de los temas, en los cuales se plasma la dirección económica y se coordinan acciones en la política macroeconómica, la Corte Constitucional ha establecido: es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado (Sentencia C 1064 de 2001. M.P. Cepeda Espinosa, M, J.). La ley anual del presupuesto en su elaboración y trámite se encuentra sometida a una serie de controles propios del sistema de pesos y contrapesos inicialmente entre el legislativo y el ejecutivo y posteriormente judicial, debido a que la Cortes Constitucional realiza el control judicial a tan importante ley.

⁴La DIAN es una Unidad Administrativa Especial de orden nacional de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado y la protección del orden público económico nacional.

Puede concluirse entonces, que la separación de funciones y el control mutuo son inherentes a la consagración constitucional de la división de poderes, pues el control aparece como el instrumento indispensable para que el equilibrio. Por ende, no es extraña a la dinámica del Estado que para la realización de ciertas tareas, entre ellas la dirección económica, se contemplan adecuados sistemas de cooperación.

Ya vimos algunos casos concretos en los cuales existe una relación entre la dirección económica, equilibrio del poder, coordinación y colaboración entre órganos de dirección económicamente, principalmente ejecutivo y legislativo y en algunos casos el Banco de la República. Ahora vamos a ver algunos casos concretos en los cuales se presenta la colaboración entre los el Gobierno y el Banco de la República.

Es necesario determinar ¿Cuánta coordinación entre el gobierno y el Banco de la República debe existir? A lo cual respondemos en primer lugar, debe existir una coordinación entre el gobierno y el Banco de la República en los asuntos macroeconómicos, en los cuales sean función del Banco y el gobierno, es decir, definir la meta de inflación, y el crecimiento de la economía; en segundo lugar, debe existir una coordinación en el acuerdo entre el gobierno y el Banco de financiar el déficit fiscal mediante la emisión, en el momento que el gobierno lo requiera. Karmanovitz (2003). También hay una coordinación como ya se menciona en el plan de desarrollo del gobierno. A todo esto, no quiere decir que exista constantemente una intervención del gobierno en la Junta Directiva del Banco de la República.

La coordinación que debe existir entre la autoridad monetaria cambiaria y crediticia y el gobierno es un principio básico universal de la Banca central (Ibáñez 2007) las funciones que la Constitución y la ley le asignan a la junta directiva del Banco de la Republica algunas se desarrollan en coordinación con otros órganos del Estado, siempre en coordinación con la

política económica.

El comentario anterior lo complementa Clavijo, pero acá se hace énfasis en el plan Pluri anual, de acuerdo con Clavijo (2000)

Diversos fallos de la Corte Constitucional han avalado el principio de coordinación de las políticas macroeconómicas entre el Banco y el Gobierno, con especial atención al Plan pluri-anual que debe trazarse cada administración desde su primer año. Este principio permite que la meta de inflación resulte consistente no solo con el Presupuesto Nacional anual, sino con la programación macroeconómica general.

Es lógico, como se dijo en las funciones del ejecutivo, en la elaboración del plan de desarrollo, y de presupuestos anuales, que el Presidente de la República, junto con el ministro de hacienda y crédito público, el legislativo, DNP, gerente del Banco de la república, participando en el CONFIS ejecuten coordinadamente funciones que le son asignadas por la Constitución y la ley dentro de un marco de colaboración armónica. Siendo acá donde se plasman los instrumentos y todos los órganos de dirección económica.

Una forma de coordinación actual la vemos en el Banco de la República que a través de la Junta Directiva para evitar la volatilidad del dólar, ha venido comprando US\$20 millones de dólares diarios, con ellos se pretende un precio del dólar estable y aumentar las reservas internacionales. (Informe del Banco al Congreso de la República, julio de 2012).

Vemos, también como la Asamblea Constituyente, para mantener la estabilidad en los precios, estableció un Banco de la República autónomo, pero siempre y cuando existiera también la obligación de que hubiera una coordinación entre las decisiones monetarias, crediticias y cambiarias, a cargo del Banco, con la política económica general, cuya orientación corresponde a los órganos políticos (ejecutivo). Este mandato de coordinación es fundamental pues significa

que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, y en especial del Gobierno.

Por lo visto a lo largo del presente capítulo, concluimos que al lado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, que implica relaciones de cooperación y coordinación entre los órganos, existen relaciones de control entre los órganos estatales, como lo es el control político que ejerce el Congreso de la República. Es una realidad, que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre, sino que también debe controlarse para que no se extralimite. Situación que se hace latente en el Estado Social de Derecho, donde el Estado se manifiesta e interviene en múltiples campos de la vida económica y social, lo cual exige el establecimiento de mecanismos de control fuertes tendientes a impedir el desbordamiento de los poderes públicos, o la toma de decisiones que puedan llegar a afectar negativamente y significativamente a los habitantes.

El ejecutivo tiene un amplio espacio de maniobra, el ejecutivo al buscar la aprobación de sus políticas debe buscar la coordinación de una gran cantidad de actores y herramientas que operan en la economía. Los órganos del poder, para el buen funcionamiento del Estado, en el desarrollo de funciones propias, busca por medio de la colaboración y coordinación racional de funciones, responder a las necesidades del Estado, evitar el abuso de poder y cumplir con los fines esenciales del Estado.

A manera de conclusión del presente capítulo, podemos decir lo siguiente:

1. Cada uno de los órganos del poder, entre ellos los de dirección económica, desarrollan funciones concretas determinadas en la Constitución o la ley (separación orgánica y funcional)
2. Mediante el sistema de pesos y contrapesos, como mecanismo de control, los controles

mutuos entre los órganos del poder, recaen principalmente al ejercicio de las funciones que tiene el Presidente de la República en cabeza del poder ejecutivo.

3. Con los controles mutuos, se busca evitar una injerencia, subordinación, concentración y abuso del poder de un órgano sobre los demás, lo anterior con el fin de evitar un desequilibrio institucional.
4. La reelección presidencial, el presidencialismo, y el clientelismo que aumenta el poder de nombramiento del Presidente de la República, son factores que aumentan el poder del ejecutivo, afectando la eficacia de la vigilancia y el control político, al mismo vulnera la estructura de la separación de poderes establecida originalmente Constitución, y en ese orden quebranta el equilibrio del poder.
5. La colaboración armónica opera como un criterio orientador y limitador de la autonomía de los órganos de dirección económica, mediante la coordinación, coherencia y cooperación en el desarrollo de funciones en materia económica para el lograr los fines del Estado. En la práctica la colaboración opera mediante la coordinación en casos como la reforma tributaria o el plan nacional de desarrollo.
6. La Constitución y la ley le indican a los órganos de dirección que no puede actuar de forma aislada a los demás órgano, debe desarrollar la mayor parte de sus funciones en coordinación con la política económica.

CONCLUSIONES

Los capítulos anteriores fueron destinados: en primer lugar, al examen de la dirección económica y todos los elementos propios de su naturaleza; en segundo término, a la definición y

análisis de las competencias de órganos que intervienen en la dirección económica, es decir, Congreso de la República, Banco de la República, y Ejecutivo; Y finalmente, se examinaron dos principios, el principio de equilibrio del poder y el principio de la colaboración armónica. Todos estos capítulos guardan gran relación entre ellos.

Las conclusiones a las que llegamos son las siguientes:

1. Por mandato Constitucional el Estado a través de sus diferentes instituciones económicas (legislativo, ejecutivo y banca central) tiene la competencia exclusiva para intervenir en la dirección de la economía, en busca del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sin perjuicio de los demás fines estatales.
2. El ejecutivo en su calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (división funcional y separación operativa) cumple funciones concretas en materia económica, la mayoría se realizan en coordinación y colaboración con los demás órganos (preparación, discusión, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo) y otras que le son propias para ser desarrolladas con autonomía (separación funcional) y sin intervención de otro órgano (poder de nombramiento) todo dentro de un marco de coordinación con la Política económica.
3. Si al régimen presidencialista le adicionamos, figuras como la reelección presidencial, el poder de nombramiento y el clientelismo, es lógico que va estimular el refuerzo de un poder ejecutivo de por si ya fuerte. Lo anterior trae como consecuencia el fortaleciendo del liderazgo del Presidente de la República en el ejercicio de funciones que en materia económica le son encargadas por la Constitución.
4. No se puede hablar de equilibrio del poder entre órganos de dirección económica, si uno de

ellos con un amplio poder ejerce una influencia sobre los demás. Es por eso que la vigilancia y control que se realiza entre dichos órganos carece de eficacia.

5. Es por todo lo anterior que se demuestra que el Presidente de la República en cabeza del poder ejecutivo es indudablemente el principal actor de nuestra economía, ejerciendo así un poder dominante sobre los demás órganos de dirección económica, poder dominante que afecta inconstitucionalmente el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.

LISTA DE REFERENCIAS

Aguilera, H.S., & Hernández, M.C. (1994). *La autonomía de la Banca Central: su significado e implicaciones*. Bogotá: Pontifica universidad Javeriana, facultad de ciencias jurídicas.

Álzate, J. (2006). *Derecho económico constitucional Colombiano*. (5ta ed.). Bogotá: Grupo editorial Ibáñez.

Chichilla, E. (1998). *Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas: De la rama legislativa*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Díaz, A. (1993). *Constitución Política 1991, procesos, estructuras y contextos*. Bogotá: Temis.

Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas de Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

Henao, J. (2008). *Administración pública económica*. (2da ed.). Bogotá: Temis.

Henao, J. (1996). *Panorama del derecho Constitucional Colombiano*. (10ma ed.). Bogotá: Temis.

Hernández, G. (2001). *Poder y Constitución*. Bogotá: Legis.

Ibáñez, J. (2007). *Estudios de derecho constitucional y administrativo*. (2da ed.). Bogotá: Legis.

Kalmanovitz, S. (2003). *Ensayos sobre la Banca Central, comportamiento, independencia e historia*. Bogotá: Norma.

Karlmanovitz, S. (2000). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

Leguizamón, W. (2000). *Derecho constitucional económico*. Bogotá: Ediciones jurídicas GUSTAVO IBAÑEZ.

Leguizamón, W. (2002). *Derecho económico fundamentos*. Bogotá: Ediciones doctrina y ley.

Lizarralde, Copete A. (1957). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Bogotá: Temis.

Loewenstein, K. (1964). *Teoría de Constitución*. Barcelona: Ariel.

López, D. (2009). *Las fuentes del argumento*. (1ra ed.). Bogotá: Legis.

Naranjo, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando y Allamand, Andres. (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C: BID-IDEA

Restrepo, C. (2006). *Hacienda pública*. (7ma ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Riso, J. (1997). *Lecciones de derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Temis.

Rodríguez, L. (2010). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis.

Sáchica, C. (1998). *Constitución Política de Colombia comentada*. (2da ed.). Bogotá: Temis.

Sáchica, C. (1996). *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. (12ma ed.). Bogotá: Temis.

Samper, J. (1982). *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá: Temis.

Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Temas didácticos sobre asuntos económicos*
Volumen II. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Uprimny R. (2007). *Abierta pero no neutra: Constitución y modelo económico en Colombia*. En *Memorias del conversatorio “Dialogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico”*. Bogotá: Ministerio de hacienda y crédito público.

Vidal, P. (2009). *Derecho constitucional general e instituciones políticas en Colombia*. Bogotá: Legis.

DOCUMENTOS ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Colombia, Asamblea nacional constituyente. Ponencia sobre la Banca Central, ponentes: Rafael Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Miguel Antonio Yepes Parra, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmonds, Oscar Hoyos Naranjo.

Colombia, Asamblea nacional constituyente. Ponencia sobre Banca Central, ponentes: Rafael Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Miguel Antonio Yepes Parra, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmonds, Oscar Hoyos Naranjo.

JURISPRUDENCIA

Colombia, Corte Constitucional (1992, julio), “Sentencia C -449”, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1992, junio), “Sentencia T-406”, M. P. Angarita Barón, C., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1993, octubre), “Sentencia C- 490”, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá

Colombia, Corte Constitucional (1993, enero), “Sentencia C-003”, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1993, junio), “Sentencia C-246”, M. P. Morón Díaz, F., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1993, abril), “Sentencia C-151”, M. P. Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, diciembre), “Sentencia C-546”, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, enero), “Sentencia C-021”, M. P. Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, septiembre), “Sentencia C-408”, M. P. Morón Díaz, F., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, febrero), “Sentencia C – 050”, M. P. Herrera Vergara, H., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, noviembre 29), “Sentencia T-537”, M.P. Barrera Carbonell, A.

Colombia, Corte Constitucional (1998, septiembre), “Sentencia C- 496”, M. P. Cifuentes Muñoz E., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1999, julio), “Sentencia C-481”, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1999, julio), “Sentencia C-509”, M. P. Hernández Galindo, J. G., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2000, marzo), “Sentencia C-208”, M. P. Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2001, octubre), “Sentencia C-1064”, Cepeda Espinosa, M, J., Bogotá

Colombia, Corte Constitucional (2000, octubre), “Sentencia C-1403”, M. P. Hernández Galindo, J. G., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2002, noviembre), “Sentencia C-977”, M.P. Cepeda Espinosa., M, J., Bogotá

Colombia, Corte Constitucional (2003, septiembre), “Sentencia C 776”, M. P. Cepeda Espinosa, M. J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2010, febrero), “Sentencia C 141”, M. P. Sierra Porto, H. A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2011, abril), “Sentencia C-263”, M. P. Pretelt Chaljup, J. I., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2012, marzo), “Sentencia C-197”, M. P. Pretelt Chaljup, J. I., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2012, febrero), “Sentencia C-132”, M. P. Sierra Porto, H. A., Bogotá.

NORMAS

Constitución política de Colombia de 1991, (27 ed), Bogotá: Legis.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1992, 17 de junio), “Ley 5 de 1992, Por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso; senado y cámara de representantes”, en Diario Oficial, núm. 40.383, 18 de junio de 1992. Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1992, 29 de diciembre) “Ley 31 de 1992, Por medio de la cual se dictan normas a las cuales deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y se dictan otras disposiciones”, en Diario oficial núm. 40.707, 4 de enero de 1993. Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República, (1998, 29 de diciembre) “Ley 489 de 1998, Por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en Diario Oficial núm. 43.464, 30 de diciembre de 1998. Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 17 de enero) “Ley 9 de 1991, Por medio de la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”, en Diario Oficial

núm. 39.634, 17 de enero de 1991. Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1989, 21 de abril) “Ley 38 de 1989, compilada y modificada, por el Decreto Nacional 111 de 1996, reglamentada por el Decreto Nacional 841 de 1990, reglamentada por el Decreto Nacional 3245 de 2005 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, en Diario Oficial núm. 38.789 de abril 21 de 1989. Bogotá.

Colombia, Presidente de la República, (2008, 15 de diciembre) “Decreto 4712 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del ministerio de hacienda y crédito público”, en Diario Oficial No. 47.205 de 16 de diciembre de 2008. Bogotá.

DOCUMENTO CON ACCESO A WORD WIDE WEB

Clavijo, S. (2000) Banca Central y Coordinación Macro económica: el caso Colombia

Recuperado en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra164.pdf>

Clavijo Romero, B. & Arboleda Arango, M. (2000). Reforma política y reelección. Documento publicado en Instituto de ciencia política, Hernán Echavarría Olózaga. Recuperado en http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/reforma_politica_y_reeleccion.pdf

García Villegas, M. & Revelo Robledo, J. (2008) El poder nominador y el equilibrio institucional, documento electrónico, publicado en revista Foro. 5 Agosto 2008 Recuperado en http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=422

Informe del Banco de la República al Congreso de la República, julio (2012). Recuperado en http://www.banrep.org/documentos/publicaciones/informe_congreso/2012/ijd_jul_2012_resume_n.pdf.