

de aquellos que opinan que los estudiantes de primer año no tienen la suficiente madurez para aprender empleando el método de casos. Ver supra Parte IV. B.3.c.

189 Friedman, supra nota 3, pág 532

190 Morgan, supra, nota 93, pág 381-82

191 O en cualquier ambiente educativo con estudiantes del mejor nivel.

192 Strong, supra, nota 134, pág 226.

193 Íd. Pág. 227.

194 Íd. Pág. 226

195 Íd. Pág. 238

196 Reed, supra, nota 6, pág 382.

APROXIMACIONES A LA INFLUENCIA DE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONÓMICA

LAURA MILENA PARRA ROJAS

APROXIMACIONES A LA INFLUENCIA DE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONÓMICA

LAURA MILENA PARRA ROJAS

APROXIMACIONES A LA INFLUENCIA DE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONÓMICA

AUTOR: LAURA MILENA PARRA ROJAS

DIRECCION: nmiparra@hotmail.com

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/03/2003

DESCRIPTORES: Corte Constitucional, Coherencia, Economía, CREG, Propiedad Privada, Acceso al crédito
RESUMEN: Con el presente ensayo se pretende analizar la incidencia de los fallos de la Corte Constitucional en materia económica.

KEY WORDS: Constitutional Court, economy, private property

ABSTRACT: This essay seeks to analyze the incidence of the Constitutional Court rulings on economic issues.

MOTS CLEFS: Cour Constitutionnelle, Cohérence, économie, propriété privée.

SYNTHESE: Cet article a pour but analyser l'incidence des arrêts de la Cour Constitutionnelle sur l'économie.

"Donde está más garantizado el statu quo económico es allí donde se afirma la intención de modificarlo, porque el compromiso consiste en llevar a la retórica de los textos constitucionales una serie de declaraciones que después no tienen vida".

*Calamandreï**

Con el presente ensayo se pretende analizar la incidencia de los fallos de la Corte Constitucional en materia económica, siendo necesario en primer término identificar los alcances de la intervención estatal en la economía, seguido de una reseña de los principales pronunciamientos de la Corte y posteriormente, demostrar que dicha incidencia positiva o negativa se realiza no sólo a nivel macroeconómico, sino microeconómico, pues se llega con su pronunciamiento a determinar las características del mercado de bienes y servicios.

Marco Conceptual

Colombia, definido constitucionalmente como un Estado social de Derecho y su incidencia en la organización socio política puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista, el cuantitativo y el cualitativo, lo primero suele ser el Estado de bienestar y lo segundo el Estado constitucional democrático.

* CALAMANDREI, Piero. Elogio de los Jueces: Escrito por un abogado. Editorial Ejea. Buenos Aires. 1969

El Estado bienestar surgió a principios del siglo XX en Europa como respuesta a las demandas sociales, el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones Rusa y Mexicana y las innovaciones adoptadas durante la República de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos sirvieron para transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político administrativo jalonador de toda la dinámica social; desde este punto de vista el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad.

El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico - política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores y derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiestan institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y funcionamiento de la organización política.

Durante el siglo XIX, la concepción mayoritaria consideraba que "la función del gobierno en relación con la economía consistía en facilitar el clima adecuado para el crecimiento económico y prosperidad, manteniendo estable la moneda y bajos los impuestos y fomentando el ahorro y la intervención de las familias y de la empresa"¹. No obstante, en el siglo XX, esta posición cambió radicalmente señalándose diversas vías en la intervención estatal en la economía. Puede mencionarse en primer término la regulación económica, la cual buscaba penetrar en el interior de la actividad empresarial y profesional, sustituyendo las condiciones de funcionamiento de los mercados, estableciendo las reglas del mismo. Este tipo de regulación fue necesaria para que los agentes económicos contaran con seguridad jurídica o certeza respecto a las reglas de un mercado con miras a reducir la incertidumbre y el riesgo en las decisiones de carácter empresarial.

Posteriormente se generalizó la idea de Estado - Empresario, desarrollado en dos vías, es decir, participando directamente o como un agente más del mercado. En el primer evento persiguió controlar el poder monopólico que podría ser aprovechado por un agente privado, por tanto, si el Estado era propietario de las empresas podía controlar los precios en el mercado. El Estado al proveer el servicio, controlaba la prestación del mismo, siendo utilizado como un instrumento de política

¹ DE LA CRUZ FERRER, Juan. Principios de Regulación Económica en la Unión Europea. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 2002. Pág. 57

pública necesaria para resolver el problema de asimetría de información, pues conocía la estructura de los costos y podía imponer las tarifas adecuada para cubrir los costos de producción.

La intervención y dirección del gobierno sobre la economía se desarrolló en el marco del paradigma Keynesiano, según el cual las economías nacionales podían considerarse aisladas respecto a la economía mundial, por lo menos en el caso de los países medianos y más grandes, según este paradigma, la economía nacional podía ser totalmente determinada por políticas gubernamentales como la monetaria o el gasto público, generando que el Gobierno se considerara el señor de la economía nacional y responsable de su dirección, viendo traducida tal intervención en los ordenamientos jurídicos.

A mediados del siglo XX, con la crisis de los gobiernos, especialmente en materia administrativa, inicia nuevamente el cuestionamiento del papel del Estado como interventor y director de la economía. Los planteamientos simplistas y totalitarios al desterrar a la sociedad y al mercado de la dirección general de la economía en un mundo aislado fueron rebatidos por un análisis equilibrado entre las fuerzas intervinientes, llegando a la conclusión de la necesaria integración complementaria e imprescindible del gobierno, la sociedad y el mercado con miras a lograr el fin de crecimiento económico democrático y equitativo que permite cumplir las expectativas del Estado social.

La Corte Constitucional ha afirmado que "La Constitución Nacional es de corte finalista o teleológica, recoge la doctrina constitucional contemporánea y consagra un Estado Interventor a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del marco del Estado Social de Derecho"². El constituyente del 91 recogió tres elementos importantes en la Carta Fundamental: en primer lugar, diseñó un marco económico antológicamente cualificado, que parte del reconocimiento de la desigualdad social existente (Art. 13 C.P.), de la consagración de ciertos y determinados valores como la justicia y la paz social; principios como la igualdad y la solidaridad y derechos y libertades civiles, sociales, económicas, culturales que forman la razón de ser y los límites del quehacer estatal. En segundo lugar, la constitución dota al Estado de una serie de instrumentos de intervención en la esfera privada, en el mundo social y económico, con el fin de que a partir de la acción pública se corrijan los desequilibrios y desigualdades que la propia carta reconoce y se pueda buscar de manera real y efectiva, el fin antológicamente cualificado que da sentido a todo el ordenamiento. Finalmente, en tercer lugar, la Carta otorga a los agentes

² Corte Constitucional. Sentencia C-074 de febrero 25 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

sociales, individuales y colectivos mayores instrumentos de gestión, fiscalización, control y decisión sobre la cosa pública³.

Con la Constitución de 1991, inicia una nueva etapa económica y social, los alcances de los derechos consagrados y la aplicación tímida del modelo liberalizador en las diferentes esferas económicas, sorprendieron al orden jurídico existente, siendo necesario acoplarlo a un Estado cambiante. No obstante, la realidad del país se desarrollaba en un marco agravado del conflicto armado existente desde hacía ya varias décadas y una inestabilidad constitucional debido al poder otorgado a la Corte Constitucional, órgano que se convirtió en la primera etapa de aplicación de la Constitución en un nuevo legislador, penetrando especialmente el ámbito económico con miras a materializar el Estado Social, sin embargo, cabe resaltar que la economía al ser un tema de constante variación, no puede interpretarse bajo criterios rígidos y perpetuos, pues existen diversas interpretaciones y soluciones, según la coyuntura y la disponibilidad presupuestal para un fenómeno igual.

Se parte de la premisa que el presupuesto de la Nación, y por ende de cada uno de los órganos que la conforman siguen los lineamientos y directrices de la Constitución Nacional, acompañado de una legislación que pretende proporcionar unos mínimos vitales en áreas tales como: educación, salud, pensiones, justicia, seguridad ciudadana entre otras, por tal razón, la Corte Constitucional a través de los diferentes fallos, ha reorientado o reinterpretado los alcances de las normas constitucionales que en principio no pasan de ser un ideal casi utópico en concordancia con la realidad económica y política de Colombia.

La Constitución Nacional contiene disposiciones referentes a la economía, sustentando el orden económico sobre el reconocimiento a la libertad de empresa e iniciativa privada estructurado esto en el derecho de propiedad (Art. 58 C.P.), lo cual supone la constitucionalización de un modelo económico de mercado en un marco de intervención pública en la economía; implicando límites estrictos. Por otra parte, la concatenación de principios rectores del Estado y los derechos fundamentales que contienen implícitamente garantías a derechos básicos en el ámbito económico, suponen un modelo flexible que hace posible la toma de decisiones en diferentes sentidos, promoviendo un orden económico en el que prevalece la libertad de competencia, empresa, producción entre otros. En este orden de ideas, cabe señalar que la actuación de particulares y la del Estado se enmarcan en el interés general, es decir, como límite de los derechos privados y como habilitante de la intervención pública.

³ *Ibidem* cita 2.

Principios económicos constitucionales

La Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos sobre los pilares que orientan y componen el orden económico colombiano:

- Como principio fundamental del orden económico⁴, en Colombia, se garantiza *la libertad económica e iniciativa privada dentro de los límites del bien común*. La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones señalando que la libertad económica asignada por la constitución va acompañada de la función social que impone obligaciones a la empresa, por tanto, la decisión empresarial no puede "juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía, la Constitución Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, siendo sus normas interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual, libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (Art. 1 C.P.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (Arts. 333, 334, 335 C.P.), y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad"⁵.

- *Intervención del Estado en la Economía*. La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de las autoridades reguladoras de la intervención del Estado en la economía, señaló en primer término que el Congreso es quien ostenta primordialmente, la facultad de expedir leyes de intervención económica, ejerciendo esta función en atención a intereses nacionales y unitarios. Precisó igualmente, que la actuación macroeconómica del Estado se adelanta bajo una intervención legal económica o bajo la forma de acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, para lo cual necesita de pautas generales que tomen en consideración los requerimientos de las regiones, los departamentos, los municipios y los grupos sectoriales.

Por otra parte, corresponde al Presidente la capacidad de regular "legislativamente" la economía mediante el uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, puede hacer uso de sus poderes mediante la declaratoria de emergencia económica. Igualmente, puede hacer uso de la facultad reguladora reglamentaria para desarrollar el contenido general de las leyes marco que expida el Congreso en materia económica (Arts. 189-25), adicionado a lo anterior, la facultad de inspección que ejerce a través de las Superintendencias.

⁴ Se entiende por orden económico, el conjunto de todas las reglas por las que se rige la economía nacional y los procesos económicos, así como la totalidad de las instituciones competentes para la administración, dirección y estructuración de la economía.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-398 de Septiembre 7 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández.

Finalmente, dentro de las autoridades de intervención se encuentra la Junta Directiva del Banco de la República, fijando políticas y tomando decisiones en materia monetaria, cambiaria y crediticia.

-. *Propiedad Privada*. Respecto a este instituto en particular, se habla de la función social acompañada de la democratización de la propiedad, es decir, permitir el acceso a la propiedad a todos; pues, considera la Corte Constitucional que "las numerosas normas sobre acceso a la propiedad (Arts. 13, 60, 64, 334 C.P.), se inscribieron en el marco de justicia distributiva y propenden por darle base real a los principios de democracia participativa y de igualdad de oportunidades"⁶.

Consideraciones particulares sobre la intervención constitucional económica

Una vez determinados los principios básicos del orden económico, es necesario centrar la atención en fallos particulares, analizando específicamente dos institutos, la propiedad privada en materia de vivienda, donde la Corte Constitucional modifica el orden económico señalando nuevas funciones a la Banca Central y determina criterios o contenidos de una ley ordinaria. La segunda institución, sobre las comisiones de regulación, la cual permite observar como la Corte reafirma el contenido constitucional en materia de intervención económica y de delegación de funciones presidenciales en organismos que regulan abiertamente el mercado, como es el caso de la Comisión de Regulación de Energía – CREG –.

a. Propiedad Privada – Vivienda.

-. Antecedentes

El Decreto 678 de 1972 creó las Corporaciones de Ahorro y Vivienda – CAVS – como un mecanismo para incentivar la construcción y emplear mano de obra no calificada, utilizando para ello un nuevo sistema de captación a partir del ahorro en UPAC (unidad de poder adquisitivo constante), dicha unidad sería utilizada igualmente para otorgar los créditos a largo plazo para la adquisición de vivienda a la cual se le sumaría una tasa de interés que aumentara de acuerdo a los niveles de inflación. La metodología utilizada para el cálculo de los intereses en los créditos UPAC se modifica a partir del año de 1993 cuando por imposiciones del sector financiero los intereses aumentan de acuerdo a la tasa de interés del mercado DTF, siendo ésta la más alta; razón esta que unida al decrecimiento económico y

al aumento de los márgenes de intermediación financiera generaron una cesación de pagos por parte de los usuarios del sistema que vieron como sus obligaciones aumentaron en más de un cien por ciento por la nueva metodología y la capitalización de intereses aplicable a los créditos a largo plazo.

-. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

La anterior situación es revisada por la Corte Constitucional en las sentencias C-252 de 1998, C-383 de 1999, C-700 de 1999, C-747 de 1999, C-995 de 2000. En dichas sentencias la Corte analiza algunos aspectos económicos como son: la corrección monetaria de las obligaciones, la capitalización de intereses, los sistemas de amortización de créditos y el sistema de prepagos en el sistema financiero.

La corrección monetaria, como se señaló anteriormente, a partir de 1993 se ató a la tasa de interés DTF la cual buscaba que las CAVS no perdieran competitividad en la captación de los recursos (cuenta de ahorro UPAC) y de esta manera se pudieran programar los créditos a largo plazo; esta situación de acuerdo con la Corte genera un daño y perjuicio a los usuarios de los créditos que tienen un derecho fundamental de acceder a una vivienda digna (Art. 51 C.P.) y que por lo tanto, el Estado dentro de su poder de regulación legislativa debe instrumentar mecanismos económicos que permitan que los ciudadanos accedan a créditos para la obtención de vivienda y no solamente otorgar subsidios para los VIS (vivienda de interés social). Bajo estos presupuestos la Corte no sólo limita su actuación a la revisión constitucional de una ley, sino proporciona una solución de carácter económico al establecer que el Gobierno Nacional por medio del Congreso tiene la obligación de expedir una ley que ate las tasas de interés de los créditos de vivienda a la inflación y no a las tasas de interés DTF, buscando de esta manera aliviar la carga obligacional de los usuarios de crédito de vivienda. Con lo anterior se observa una clara intromisión de la Corte Constitucional en materia económica a la potestad de dirección económica que tiene el Estado.

Las sentencias enunciadas, además de ordenar la expedición de nuevas leyes que regulen la actividad de créditos de vivienda, establecen los contenidos de tal normatividad. Ejemplo de ello, es la prohibición de la capitalización de intereses, la regulación de los sistemas de amortización y exigencia de porcentajes mínimos en las cuotas iniciales de los créditos, tratando de evitar con esto los efectos negativos de las cuotas supermínimas, el aumento del valor de los créditos en las amortizaciones a corto plazo y la mora en las obligaciones derivadas de la capitalización.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-006 de enero 18 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Igualmente, las sentencias obligan al sistema financiero a aceptar los prepagos de deuda buscando generar competencia entre las entidades y beneficiar al deudor, pero afectando los niveles de liquidez a largo plazo de las entidades financieras, lo que generó que éstas entidades debieran revisar los márgenes de rentabilidad de los negocios hipotecarios, pues su ganancia estaba expresada en el largo plazo.

Otro punto fundamental de pronunciamiento de la Corte Constitucional se encuentra en la sentencia C-995 de 2000, en la cual se ordenó a la Superintendencia Bancaria certificar las tasas de interés reales cobradas en los créditos otorgados por el sistema financiero diferentes al hipotecario, para que de esta manera el Banco de La República pudiera fijar igualmente bajo ordenes de la Corte, una tasa máxima de interés real (debe entenderse como interés efectivo anual) para los créditos de vivienda diferente a los créditos VIS, esta tasa debe obligatoriamente ser inferior a la tasa más baja que la certificada por la Superintendencia Bancaria. Se observa entonces, que la Corte además de atar la corrección monetaria a la inflación (Cumplido con la Ley 546 de 1999) y de haber ordenado crear un nuevo sistema para los créditos de vivienda (UVR), modificó las funciones legales del Banco de la República (Ley 31 de 1992) al ordenarle certificar tasas de interés, creando un sistema de control de tasas más parecido a un sistema de economía central que un sistema mixto como el nuestro.

La intervención de tasas de interés se justifica en una economía de mercado solamente si es útil para mejorar la distribución del ingreso, pero esto, necesitaría el otorgamiento de precios subsidiados por el Estado a través de cobros de sobretasas a los de mayores ingresos, generando un efecto neutro a las entidades financieras, lo cual en Colombia es impracticable, porque la única forma de practicarlo es a través de subsidios presupuestales aumentando el déficit fiscal.

- Efectos

En suma, los efectos positivos de las sentencias antes mencionadas pueden resumirse en:

- Al atar la corrección monetaria a la inflación, evita aumentos no previstos en las tasas efectivas anuales.
- Al prohibir la capitalización de intereses y regular los sistemas de amortización, evita sobrecostos o variaciones en la deuda futura.
- Al aceptar prepagos, promueve la competencia en las entidades financieras.
- Al exigir un mínimo en la cuota inicial, evita esquemas insostenibles y posible anatocismo.
- Al recalcular la tasa de interés real, se restituyó el saldo real del crédito y la capacidad de abonar a la obligación.

- Frente a la existencia de oligopolios y/o información restringida ayudaría a evitar abusos de posición dominante.
- La tasa preferencial para los créditos VIS, podría mejorar la distribución del ingreso, si los subsidios son transparentes y se aplican adecuadamente.

Como efecto negativo de los pronunciamientos anteriores, se encuentra la Reducción del acceso al crédito, debido a:

- Por parte de los usuarios, se requiere mayor cuota inicial y se prohíbe la capitalización de intereses.
- Por parte de las entidades financieras, al introducirse el riesgo del prepago, al extender los plazos en un ambiente de incertidumbre.
- Aumento de gravámenes indirectos generados por el tratamiento asimétrico ahorro vs. deuda, por reliquidaciones sin distinción de estrato, por reliquidaciones sin límite en cuantía.
- Al exigir que las tasas de interés de vivienda sean las más bajas del mercado normal, genera la limitación de oferta de recursos para esta actividad.
- Al instituir subsidios generalizados, se deteriora la distribución del ingreso.
- Se ataca el sistema económico al argumentar que la construcción de vivienda no tiene que ser un negocio.
- Al instituir intervenciones sobre el sector financiero, destruye la confianza en los negocios y lo paraliza agravando el desempleo.

b. Comisiones de Regulación.

- Antecedentes

Ley 142 de 1994, ordenó la creación de las Comisiones de Regulación derivado esto de lo preceptuado en el Art. 150 num. 7 de la Constitución Nacional, donde se asigna la responsabilidad al Congreso de "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar...otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica"; comprendiéndose dentro de la expresión "...otras entidades del orden nacional..." las Comisiones de Regulación.

El Presidente de la República es quien debe señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, al mismo tiempo que ejerce por medio de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que los presten, según lo señala el Art. 370 C.P., esta responsabilidad, puede ser asumida

directamente o puede determinarse a otro organismo especializado para que determine políticas reguladoras.

Ante la evaluación de los primeros años de funcionamiento de las Comisiones y los logros obtenidos a través de la regulación de los diferentes sectores, se cuestionó su actividad en la medida en que estaban interviniendo en materias que aparentemente se escapaban de su esfera de conocimiento y se abrogaban facultades exclusivas del legislativo y del poder ejecutivo, siendo relevante el establecimiento de normas o parámetros para la creación y funcionamiento del mercado, especialmente en energía eléctrica.

- . Pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional mediante sentencia C-1162 de 6 de septiembre de 2000, delimitó el alcance del concepto regulación, actividad delegada por el Presidente de la República a las Comisiones⁷, con lo cual no trata de sustituir al legislador, o desconocer el ordenamiento jurídico, ni las políticas de gobierno. El concepto de regulación no puede asumir como lo afirma la Corte Constitucional "una función reglamentaria directa de los preceptos constitucionales, ni pasar por alto su sujeción a la ley ni a las disposiciones gubernamentales". Esta función, es orientada en la delegación autorizada por el legislador de funciones presidenciales, con el fin de determinar políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 211 de C.P., determina que la ley es quien señala las funciones que el Presidente de la República puede delegar, exime por tanto de responsabilidad al delegante, correspondiendo en términos constitucionales "exclusivamente al delegatario", es decir, en el tema que se estudia, los actos o resoluciones de las Comisiones de regulación podrían ser reformados o revocados por el Presidente de la República, quien si es el caso reasumiría la responsabilidad consiguiente.

Se extrae, que la regulación debe restringirse al desarrollo económico, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado.

Según lo afirma la Corte Constitucional "la regulación de las comisiones promueve las condiciones que faciliten la efectividad de derechos y garantías, la fijación de

⁷ De acuerdo con el ordenamiento colombiano, las comisiones de regulación hacen parte de la Rama ejecutiva del poder público del orden nacional, por tanto, se le han asignado funciones administrativas enmarcadas dentro de sus principios rectores.

controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado⁸, función que debe limitarse a políticas macroeconómicas y no simplemente al funcionamiento de un mercado específico.

La Corte Constitucional declara la exequibilidad de las comisiones de Regulación sustentada en:

De acuerdo a los artículos 370 y 211 C.P., se deja en manos del legislador la competencia para indicar cuales son funciones presidenciales delegadas y no realiza ninguna enunciación taxativa de los organismos a los cuales se puede hacer la delegación, por lo tanto, puede el presidente delegar la regulación de los servicios públicos (fines esenciales del Estado) en las comisiones de regulación. La delegación debe concretarse en actos presidenciales y someterse a las reglas constitucionales, ya sea por medio de resoluciones particulares o de carácter general.

Según la Corte, el presidente al realizar la delegación a las comisiones de regulación lo que esta realizando es una simple función de intervención por medio de un ente administrativo con funciones constitucionales y legales determinadas, ya que la regulación es una forma de intervención estatal en la economía y una herramienta constitucional para que las leyes del mercado no afecten los fines sociales del Estado. Este instrumento normativo, de acuerdo a la Corte Constitucional, no completa ni llena vacíos legales ni constitucionales, ni mucho menos es una legislación secundaria, ya que estas entidades no asumen funciones legislativas ni reglamentarias sino tienen unas finalidades determinadas de acuerdo a la ley, los reglamentos, las políticas gubernamentales que buscan que en las economías de mercado donde existan imperfecciones se evite un mayor perjuicio a los usuarios que las soportan y además creen condiciones igualitarias para los agentes que participan.

La regulación es entonces para la Corte el desarrollo de una potestad de policía y de intervención estatal en la economía, limitándola al Estado en cabeza del legislativo y del presidente por medio de sus comisiones de regulación, no siendo permitido intervenir a otro órgano distinto a los antes mencionados.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1162-00 de 6 de septiembre de 2000, MP. José Gregorio Hernández.

- Efectos

De las consideraciones anteriores, puede extraerse como efectos positivos los siguientes:

- Reconocimiento de la facultad de intervención en la economía de manera exclusiva en el Congreso y en el Presidente de la República.
- Reconocimiento de las Comisiones de Regulación como instrumentos de regulación, por la potestad concedida por el Presidente de la República.
- Validación de las decisiones tomadas por las comisiones durante su funcionamiento.
- Validación del modelo de mercado diseñado por las Comisiones de Regulación, donde se tiene en cuenta los rasgos que revisten los servicios públicos que ellas regulan.

Como efecto negativo, puede mencionarse la "demora" en el pronunciamiento respecto al alcance del concepto de regulación, pues la ley 142 de 1994 y las particulares para cada servicio al ser leyes ordinarias no contenían todos los elementos necesarios para cumplir con los fines perseguidos por la Constitución Nacional, razón por la cual, fueron las comisiones quienes crearon su ámbito de acción y las materias a regular, presentándose, entre otros:

- Regímenes tarifarios sin atender criterios objetivos en su producción.
- Manejo de información asimétrica entre el ente regulador y los agentes participantes.
- Traslado de los costos del sistema directamente a los usuarios. Vgr. Las restricciones aplicadas en el sistema eléctrico.

La economía como fundamento constitucional

Una vez enunciados los efectos en materia económica de los fallos referidos, es conveniente presentar situaciones donde la Corte Constitucional ha tomado los criterios económicos como fundamento para decisiones de constitucionalidad de leyes y decretos. El primer caso se observa en la citada sentencia C-700 de 1999, donde declaró la inexecutable diferida del sistema UPAC aplicable a los créditos de vivienda, mientras el Congreso de la República expedía una ley nueva (Ley 546 de 1999), ya que al haber declarado inexecutable inmediatamente el sistema UPAC el perjuicio económico para el mercado financiero y los usuarios del mismo, hubiera sido catastrófico.

El segundo caso es la sentencia C-737 de 2001, por medio de la cual declaró la inexecutable diferida de la Ley 619 de 2000, que regulaba el régimen de regalías

para la explotación de recursos naturales no renovables; en esta sentencia, la Corte analiza los escenarios económicos que crearía la inexistencia de una regulación de regalías en el sector petrolero y encuentra que el efecto económico sobre la balanza comercial, el déficit fiscal, la cuenta corriente y el déficit público representaría más del cinco por ciento (5%) del producto interno bruto y aumentaría en un quince por ciento (15%) las importaciones de hidrocarburos, reduciendo a su vez en un treinta y cinco por ciento (35%) las exportaciones totales del país, con esto, la Corte encuentra el devastador efecto macroeconómico de su decisión de inexecutable inmediata y buscando preservar esa estabilidad económica del país, resuelve declarar una constitucionalidad temporal de la mencionada ley hasta que se emitiera la nueva ley de regalías con un plazo perentorio establecido al 20 de junio de 2002.

Conclusiones

Concluir tajantemente, sin reconocer matices sería negarle la dinámica a la tarea que realiza la Corte Constitucional, pues al reconocer la libertad de empresa calificada de derecho constitucional, a la que se le imprime un contenido positivo limitado por la intervención económica, dentro de un marco de economía de mercado donde el Estado busca realizar sus fines, se legitima la actuación de la Corte en temas que a priori pudieran considerarse de facultad exclusiva y excluyente del legislador o del Ejecutivo cuando le es permitido.

No hay que olvidar que la realidad social traducida en necesidad política al parafrasear a Jellinek, puede originar mutaciones constitucionales e ir más lejos y derogar o cambiar el significado del precepto, aún los consagrados en los artículos 1 y 334 de la Constitución Nacional.

Del análisis anteriormente expuesto se puede concluir:

- La Corte Constitucional no ha abandonado al Estado en su facultad de intervención de la economía, pues, con los fallos analizados (vivienda – comisiones de regulación), se demuestra como la Corte le impone límites a las facultades de intervención económica, legislativa o reglamentaria que realiza el Estado. Por lo tanto, la Corte no solamente revisa si las leyes o decretos cumplen con los mandatos constitucionales, sino que busca asegurarse que la normatividad futura lo haga, introduciendo además de las reglas formales de constitucionalidad, criterios económicos que consideran deben incluirse en su formulación.

- Del análisis de las sentencias citadas, se encuentra que la Corte Constitucional al pronunciarse, estudia los mercados en particular y establece con base en dicho estudio decisiones que pudieran ser contradictorias; lo anterior, resulta del simple cotejo de las sentencias de vivienda y de comisiones de regulación, donde la Corte analiza dos mercados, el financiero y el de los servicios públicos, en ambos mirando el efecto que producen en los usuarios. En el primer mercado, sustenta su actuación guiada por el precepto constitucional del acceso a una vivienda digna, imponiéndole al Estado la obligación de legislar de acuerdo a unos principios económicos y financieros que ella determina y no solamente revisando la constitucionalidad de unas leyes o decretos, la finalidad supuesta de lo anterior, es evitar el perjuicio a los usuarios de este mercado financiero y proteger su derecho fundamental, fijando de esta manera políticas macroeconómicas (cuenta corriente, balanza de pagos) y macroeconómicas al limitar la oferta y la demanda del mercado por medio del control de tasas de interés, prepagos y reliquidaciones .

En el mercado de servicios públicos, el cual por comprender atención a necesidades fundamentales de los habitantes que afectan directamente al usuario y donde se esperaba que la Corte Constitucional fuera igual de rígida con los límites impuestos al Estado para regular este mercado, sólo se concentró en definir la el concepto de "regulación", sin estudiar a fondo que impactos generaría sobre los usuarios esta intervención estatal, y al contrario, reconoce que la regulación de las comisiones es una herramienta constitucional para cumplir los fines sociales del Estado, y que la misma regulación como potestad del Estado lo que busca es corregir errores de mercado y lograr una mejor prestación de los servicios, entrando en una contradicción con el ánimo proteccionista de las sentencias de vivienda en lo referido a los usuarios.

- No se puede concluir que la Corte Constitucional en sus fallos se haya dedicado solamente a intervenir decisiones económicas del Estado, en algunas de sus decisiones a tomado los presupuestos macroeconómicos y macroeconómicos para fundamentar decisiones fundamentales como la constitucionalidad temporal de algunas leyes, ejemplo de ello la inexequibilidad diferida de la ley 619 de 2000.

Resumiendo, las decisiones de la Corte Constitucional han incidido en el orden económico, tanto en aspectos macroeconómicos como macroeconómicos, sin llegar a determinar un patrón en sus decisiones, debido a la particularidad de cada una de ellas. La Corte desde su inicio ha buscado mostrarle al Estado cuales son los límites y alcances de la libertad económica y de la labor del Estado de dirigir la

economía; para con ello, asegurar y preservar el Estado social de Derecho.

Por lo anterior, no es vano recordar que la Corte Constitucional pretende satisfacer metas u objetivos consagrados en la Carta Fundamental, sin manejar magnitudes reales, pretendiendo materializar valores polémicos y radicales, sin tener en cuenta la primera de las reglas de la economía real: El principio de la escasez.

Es faena de la Corte Constitucional delimitar y definir con objetividad e incluso con coherencia lógica el sentido y alcance de los textos constitucionales que en principio parece fueron utilizados por el constituyente como técnica de consenso, lo cual permitió incorporarlos en el texto final coincidiendo en los términos, más discrepando realmente en su significado.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia. Editorial Legis. Bogotá D.C., 2001.
- ARIÑO, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico, Comares, Granada, 2001, Págs. 20-140.
- CLAVIJO, Sergio. Fallos y fallas de la Corte Constitucional. Edit. Alfaomega. Bogotá. 2001
- DE LA CRUZ FERRER, Juan. Principios de Regulación Económica. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 2002, Págs. 25-49.
- GALVIS COTE, Jorge Humberto. Ponencia sobre la Constitución de 1991, en Revista Temas Socio Jurídicos. Unab. No. 41, Bucaramanga. 2001, Págs. 131-142.
- JARAMILLO, Mario. Vademécum de Economía Política. Institución Universitaria Sergio Arboleda. 1993, Págs. 41-72, 197-207.
- LOPEZ MEDINA, Diego, La Constitución Mundo: Perspectivas del Constitucionalismo Colombiano en la era de la globalización, en Revista Temas Socio Jurídicos. Unab, No. 41, Bucaramanga, 2001, Págs. 209 – 214.
- REBELLON, Bernardo. Elementos de Derecho Económico. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 1994, Págs. 26-104.

Sentencias Corte Constitucional

- Sentencia C-478, agosto 6 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-006, enero 18 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-074, febrero 25 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia C-398, septiembre 7 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

- Sentencia T-375, agosto 14 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-252, mayo 26 de 1998. M.P. Carmen Isaza de Gómez.
- Sentencia C-383, mayo 27 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-700, septiembre 16 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-747, octubre 6 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-557, mayo 10 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-995, agosto 2 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-1162, septiembre 6 de 2002. M.P. José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-737, julio 11 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.