

Régimen económico y de hacienda pública en la nueva Constitución

Aleksey Herrera Robles*

I. Antecedentes constitucionales

Durante la historia constitucional de nuestro país ha sido una constante la incorporación de un título sobre la Hacienda Pública. Así, en la Constitución de Cundinamarca de 1811 se estableció la obligación de todo ciudadano *"de contribuir para el culto divino y la subsistencia para los ministros del santuario, para los gastos del Estado, la defensa y seguridad de la patria, el decoro y la permanencia de su gobierno, la administración de justicia y la Representación Nacional"*¹. Igualmente, se mantuvo el régimen impositivo vigente durante la colonia, otorgándole al Congreso la facultad de regular la materia, y como consecuencia probable de los juicios de residencia, a manera de control sobre la gestión del gasto público se estableció para éstos la obligación de *"publicar y circular por toda la provincia, impreso, un estado fidedigno, que con sencillez y claridad, manifieste el estado de los fondos del Erario, entradas que hubiese tenido, objetos de su inversión y existencias que quedan para el siguiente"*.

A partir de las Constituciones republicanas, dictadas desde 1821 hasta 1843,

* Abogado. Profesor de Hacienda Pública, Derecho Constitucional General y Derecho Administrativo General del Programa de Derecho de la Universidad del Norte. Coordinador de Investigaciones Sociojurídicas de la División de Ciencias Jurídicas.

¹ URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Ediciones hispánicas. Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985, p.396.

las disposiciones sobre hacienda pública y bienes del Estado se incorporaron *"dentro del título de las atribuciones conferidas al legislativo"*². La iniciativa en materia presupuestal se entregó al Ejecutivo, pero la fijación de tributos, el manejo del crédito público, las disposiciones generales sobre administración de bienes nacionales, el establecimiento de un banco nacional y la creación de impuestos se mantuvo como competencia de la rama legislativa.

En la Constitución de 1886, título XIX, se consagraron siete artículos (202 al 208) a la Hacienda. En éstos se dispuso:

1º. Los bienes de la República de Colombia están constituidos por aquellos que pertenecían a la Unión a 15 de abril de 1886, los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados y que son recordados por la nación y las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional. Esta norma se justificaba por razón del tránsito del Estado federal al Estado unitario.

2º. Se reconoce a cargo de la República, la deuda externa e interna adquirida o que se adquiera en el futuro, así como la atención de los gastos que requiera el servicio público a cargo de la nación, dentro del marco de la ley.

² LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia*. Colección Bibliográfica Banco de la República, 1992, p.350.

3°. Con el fin de evitar efectos nocivos por imprevisión, se dispone que las leyes que establecen o regulan los impuestos y contribuciones indirectos, que gravan el gasto o consumo, sólo empezarán a cobrarse seis (6) meses después de promulgadas. Norma que se justifica en la medida en que los principales ingresos del Estado eran por concepto de impuesto de aduanas, el cual tuvo, *"hasta finales de los años treinta de este siglo una participación superior al 40% de los ingresos del gobierno, y a comienzos del siglo su participación era aún más alta, llegando al 70%. Algo similar ocurría naturalmente a finales del siglo XIX. Esto reitera la tesis que hemos venido presentando de que había una estructura tributaria tremendamente vinculada a la suerte del comercio exterior"*³.

Este artículo fue modificado posteriormente mediante acto legislativo N° 1 de 1968, artículo 64, en el que se dejó al legislador la determinación de la fecha en que entraría a regir.

4°. Se estableció que las variaciones al régimen arancelario sólo entrarían en vigencia noventa días después de sancionarse la respectiva ley, ejecutándose por décimas partes en los diez meses siguientes. El artículo 65 del acto legislativo N° 1 de 1968 le dio posteriormente más elasticidad a la norma, y le permitió al Congreso fijar el término mediante una ley marco, a que se refería el numeral 22, artículo 76 de esa Constitución.

5°. El presupuesto se estableció para períodos bianuales, y sería elaborado por

los ministerios respectivos y presentado al Ministerio del Tesoro, encargado de unificarlo y presentarlo al Congreso.

Esta norma fue reemplazada en su totalidad mediante acto legislativo N° 1 de 1968, estableciéndose constitucionalmente el principio de la universalidad del presupuesto, en virtud de la cual en tiempos de paz el presupuesto debe contener todos los ingresos fiscales y rentas y gastos e inversiones a ejecutar durante la vigencia fiscal. Sin embargo, éste tenía existencia legal desde 1923, con la ley 34, en la que el Congreso, acogiendo las recomendaciones de la Misión Kemmerer, reiteró la fuerza restrictiva del presupuesto.

6°. El presupuesto, independientemente de ser una ley en sentido formal y material, constituye un acto condición, por cuanto está sometido a él la atención de los gastos públicos. Como lo señala Gastón Jeze: el presupuesto es la *"puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes"*⁴. En este sentido, el artículo 207 de la Constitución de 1886 estableció que *"No podrá hacerse gastos públicos que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o las municipalidades; ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto"*.

7°. Finalmente, el artículo 208 establecía la modificación del presupuesto mediante la aprobación de los créditos suplementarios, los cuales podían tener trámite legislativo cuando estuvieran sesionando el Congreso o gubernamental, en los ca-

³ RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda pública*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, p.76.

⁴ RODRIGUEZ BERELJO, Rodrigo. *El presupuesto del Estado*. Madrid, Editorial Tecnos, 1970, p.68.

En los que el Congreso se encontraba en receso, situación en la cual era necesario la autorización del Consejo de Ministros y el concepto previo favorable del Consejo de Estado (Procedimiento consultivo obligatorio imperativo).

En la reforma constitucional de 1968 se introdujeron nuevos artículos sobre régimen de hacienda, pero sin variar la estructura ideológica que se imprimió en la reforma de 1936. Desde el punto de vista de la Hacienda, las ideas bases se circunscriben a los conceptos de planeación y descentralización. En desarrollo del primer principio, se limita la iniciativa del gasto público, dándose una redistribución funcional a favor del Ejecutivo, circunstancia que dio origen, como forma de atenuación a las prerrogativas perdidas por los congresistas, a los auxilios parlamentarios, se pone orden al gasto público y se disponen algunas medidas respecto al proceso formal y material de aprobación del presupuesto (posteriormente desarrollado mediante decreto ley 294 de 1973 –Estatuto orgánico del presupuesto nacional), se eleva a cánón constitucional los principios de dictadura fiscal y repetición del presupuesto y la ejecución presupuestal se somete a los planes y programas de desarrollo aprobados (inciso 3º, artículo 69 del acto legislativo N° 1 de 1968).

En materia de descentralización fiscal se crea el situado fiscal, como participación a favor de los departamentos, intendencias, comisarías y distrito de Bogotá de los ingresos corrientes de la nación, para atender principalmente los servicios de salud pública y educación primaria, siendo reglamentado posteriormente, mediante ley 46 de 1971.

II. El sistema económico

El sistema económico nacional se sigue caracterizando por ser de libre empresa con intervención y planificación del Estado.

Desde el preámbulo de la Constitución se encuentran presentes estos elementos estructurales a través de diferentes expresiones tales como "convivencia", "trabajo e igualdad", "orden económico y social justo", etc.

A. Libertad de empresa

El artículo 333 de la Carta establece que *"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley..."*

Este principio, que a primera vista establece un sistema neoliberal puro, posteriormente se ve limitado a través de la consagración de normas de Policía constitucional. La función social de la empresa, la intervención del Estado para evitar que se "obstruya o se restrinja la libertad económica" o que particulares aprovechen su posición dominante dentro del mercado para abusar en desmedro de la competencia leal, y la delimitación en interés social, del ambiente y del patrimonio cultural de la nación, otorgan al legislador tal margen de discrecionalidad en cuanto a restricciones, que podemos afirmar que de la configuración futura del Congreso colombiano depende la tendencia que asumirá, desde el punto de vista económico, nuestro país.

Así, están expresados los extremos neoliberales y al mismo tiempo del intervencionismo keinesiano.

B. Intervencionismo

El debate sobre el intervencionismo de Estado no se cierne sobre su conveniencia o inconveniencia, sino que el problema es de grados o niveles. La Constitución de 1991 es clara en cuanto a los poderes que se le confieren al Estado en esta materia. Desde el punto de vista económico, podríamos referirnos a las siguientes formas:

1º. El artículo 334 establece que *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía, 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..."*

En cuanto al aspecto formal, hay que señalar que los decretos especiales —que son los que expide el Gobierno en virtud de una ley de facultades para ejercer funciones que le son propias— dejaron de tener fuerza de ley, teniendo en cuenta que bajo el criterio jurisdiccional, el artículo 214, numeral 2º, dejaba su guarda a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, y hoy, al ser excluidos de la competencia de la Corte Constitucional, caben dentro del enunciado general, y por sentido de exclusión que hace el artículo 237 de la Carta, numeral 2º: *"Son atribuciones del Consejo de Estado: [...] 2º. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional"*.

El intervencionismo de Estado se da de manera directa cuando se refiere a la producción, distribución, utilización y consumo de bienes; y de manera indirecta cuando se trata de actividad de fomento, como el fortalecimiento de las organizaciones solidarias y estímulo al desarrollo empresarial, la distribución equitativa de oportunidades y la promoción a la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

2º. El ejercicio de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con captación de recursos debe estar regulada por el Congreso, mediante la expedición de una ley marco que establezca los límites de intervención del Gobierno.

C. Los monopolios

La Carta, en distintas disposiciones, consagra el principio de la igualdad jurídica. La prohibición de los monopolios está fundamentada en este principio liberal.

El artículo 336 sólo trae como excepción los que se establezcan como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público o social, previamente autorizados por la ley e indemnizados los particulares afectados con la exclusión de la actividad lícita.

Sin embargo, otras disposiciones constitucionales consagran, respecto a actividades especiales, tal prohibición:

a. El artículo 75 de la Constitución prohíbe el monopolio en el uso del espectro electromagnético, al establecer en forma expresa que podrá intervenir para garantizar *"el pluralismo informativo y la competencia"*.

b. El inciso 4º, artículo 333 prohíbe y autoriza de hecho la intervención sobre los monopolios cuando se refiere a personas o empresas que abusen en virtud de su posición dominante dentro del mercado.

Los monopolios permitidos constitucional y legalmente son:

- El establecido en el inciso 2º del artículo 81, sobre ingreso y salida de recursos energéticos;
- La fabricación de armas, municiones de guerra y explosivos, en los términos del artículo 223.
- Ejercicio de actividades de suerte y azar cuyos recursos se destinan a través de ECOSALUD a favor de ese sector;
- El monopolio de licores cuyas rentas favorecen a los departamentos con destino preferentemente al sector salud y educación.

Finalmente, hay que señalar que es de beneficio para el país la posibilidad constitucional de eliminar los monopolios, incluso de arbitrio rentístico, cuando la explotación de la actividad no sea rentable o eficiente, pudiendo entregarla a terceros.

III. La planeación en la nueva Constitución

Fueron varios los aspectos que se introdujeron en materia de planeación:

1. A pesar de la eliminación de la comisión del Plan, establecida en el artículo 80 de la Constitución anterior y creada en la reforma de 1968, la cual, por su configuración política, no fue posible inte-

grarla, permitiendo al Ejecutivo ejercer de manera permanente la facultad de expedir decretos con fuerza de ley sobre planificación. el procedimiento previo de elaboración del proyecto de ley contenitivo del Plan de Desarrollo Integral establecido en la actual Constitución es tan complejo, que existe el temor efectivo de que no se permita, de hecho, al Congreso recobrar su competencia en este sentido.

El capítulo 2 del título XII de la Constitución crea un sistema de planeación integrado a nivel nacional por el Consejo Nacional de Planeación, que viene a ser un modelo del Consejo Económico y Social francés, por su carácter eminentemente consultivo. Este cuerpo está integrado por representantes del Gobierno, de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del país.

2. Con el fin de coordinar los planes de desarrollo del orden nacional con los de las entidades territoriales, se crean los Consejos Territoriales de Planeación, se estructura el sistema y se establece una facultad de evaluación de gestión y resultado de la nación y los departamentos sobre los municipios. Además, las entidades territoriales deberán concertar con la nación su elaboración y adopción.

3. Se le da carácter suprallegal al Plan Nacional de Inversión, el cual, por disposición de la Constitución (inciso 3º, artículo 341), "*tendrá prelación sobre las demás leyes*".

4. El procedimiento de aprobación de los Planes de Desarrollo se someterá a lo que prevea la ley orgánica en cuanto a su preparación, aprobación y ejecución, en los términos del artículo 151 de la Carta.

5. Finalmente, en materia de inversiones se rompe con el principio de la anualidad, de tal forma que en el Plan de Inversiones públicas pueden aprobarse proyectos que cobijen varias vigencias fiscales. Al momento de elaborar el proyecto de presupuesto deberán incluirse obligatoriamente las partidas correspondientes, como lo ordena el artículo 346 al disponer que en la Ley de Apropiações se deberán incluir las partidas destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

IV. El presupuesto

1. Aspectos formales

Desde el punto de vista formal, la nueva Constitución no introdujo mayores modificaciones en cuanto a los procesos presupuestales.

El proyecto deberá ser presentado dentro de los primeros diez días de la legislatura, que comienza el 20 de julio, y será debatido en las comisiones de asuntos económicos de las Cámaras, que deliberarán en forma conjunta.

En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir las partidas que correspondan a "*créditos judicialmente reconocidos, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo*". Este artículo recoge el artículo 24 de la ley 38 de 1989, ley orgánica del presupuesto, excluyéndose las partidas que conforme a las leyes 71 de 1946, 25 de 1977, 30 de 1978 y 11 de 1976 debían destinarse a fomentar las Empresas Útiles o Benéficas, en virtud

de la prohibición del artículo 355 de la Constitución.

El término para la aprobación del proyecto se redujo, de tal forma que el Congreso debe discutirlo y expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura. Anteriormente el plazo de aprobación era hasta la medianoche del 20 de noviembre del año respectivo (Art.43, Ley 38 de 1989).

2. Aspectos materiales

2.1. El desequilibrio presupuestal

El artículo 211 de la Constitución anterior, concordante con el artículo 15 de la ley 38 de 1989, establecía el principio del equilibrio presupuestal: "*El presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações tendrá como base el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio*".

Este principio, que fue recomendado por la Misión Kemmerer y acogido por el legislador de 1923, "*consistía en reducir y hasta en eliminar la discrecionalidad fiscal del Gobierno en la preparación y en la ejecución del presupuesto. Para impedir que éste se convirtiera en fuerza desestabilizadora, adoptó el principio de ingresos y gastos iguales, cuidadosamente calculados, de suerte que en ningún caso pudiera un déficit presupuestal obligar al Gobierno a recurrir improvisadamente al crédito del Banco Central y afectar la estabilidad de la moneda y la economía*"⁵.

⁵ ALVIAR RAMIREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, Temis, 1985, p.93.

Esta posición era efectivamente válida, teniendo en cuenta que los recursos de capital sólo se aceptaban para atender gastos extraordinarios, por lo que el equilibrio se daba entre la ley de apropiaciones y los ingresos corrientes de la nación, tesis que fue defendida por Esteban Jaramillo, como aparece en sus Memorias.

En el prólogo a las *Memorias de Hacienda* de Esteban Jaramillo, señala al respecto Juan Camilo Restrepo:

Los gastos extraordinarios son, como lo dice la ley 34, los que se hacen para la amortización de la deuda pública y para la ejecución de obras reproductivas. Estas dos clases de gastos implican un aumento del capital nacional: la primera, porque el pago principal de las deudas contribuye a sanear ese capital, y la segunda, porque representa la creación de nuevas fuentes de riqueza. Se justifica, pues, tomar el dinero prestado para estos fines, de la misma manera como en la economía privada es aceptable el préstamo de dinero para la conversión de deudas y para el montaje y ensanche de empresas; mas no se justifica en manera alguna el uso del crédito para gastos comunes improductivos, del mismo modo como en los negocios particulares no deben contraerse deudas para atender los gastos de subsistencia. El uso del crédito para estos gastos en la economía pública es una de las consecuencias del desequilibrio fiscal y constituye una política funesta, como lo ha demostrado la experiencia en muchos países⁶.

El concepto que permitía distinguir los ingresos corrientes de los recursos de capital, en el sentido que los primeros comprendían los recursos que habitualmente recibían las entidades públicas, y los segundos los que de manera accidental o excepcional, dejó de tener validez, por cuanto no existe ninguna entidad del Estado que no cuente con los recursos del crédito para atender ordinariamente sus gastos e inversiones. Además, los resultados que refleja el balance del tesoro demostraban un déficit permanente de tesorería, debido al incremento no justificado de los ingresos que se proyectaban.

Finalmente, en ejercicio de las políticas fiscales estabilizadoras compensatorias, existe una justificación económica para el desbalance del presupuesto, como quiera que en virtud del volumen de ingresos que maneja el Estado (40% del PIB. En algunos países europeos este volumen supera con frecuencia el 50%), éste "tiene repercusiones importantes en el comportamiento macroeconómico de la economía y, a su vez, se convierte en un instrumento importante para afectar a dicho comportamiento"⁷. En virtud de lo anterior, el presupuesto podrá ser deficitario para sobreponer a la economía de una recesión, o cerrar en la vigencia con superávit para controlar la inflación.

Estas circunstancias, además de la desfiguración del presupuesto aprobado mediante continuos créditos adicionales y traslados presupuestales, llevaron al constituyente a consagrar constitucionalmente el desequilibrio presupuestal.

⁶ JARAMILLO, Esteban. *Memorias de Hacienda*. Colección Bibliográfica Banco de la República, 1990, p.29.

⁷ MUSGRAVE, Richard y Peggy. *Hacienda pública*, McGraw-Hill, 5ª ed., 1992, p.91.

El artículo 347 de la Carta establece:

El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

La primera parte de este artículo recoge lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 38 de 1989, sobre presupuesto complementario y su financiación. La nueva situación que se crea es la del inciso 2º, al permitir la aprobación del presupuesto desequilibrado, permitiendo que las fuentes de financiación de esa mayor porción de gastos sea aprobada en la vigencia siguiente. El problema que se plantea y que deberá ser resuelto en la ley orgánica del presupuesto que se expida es en cuanto a los efectos que se pueden generar si las nuevas rentas y recursos de capital que el Gobierno propone arbitrar son aprobados por el Congreso. En esa situación se estaría institucionalizando el déficit, sin función reguladora, lo que podrá afectar severamente la economía. Las soluciones serían, entonces, que se prohíba ejecutar los nuevos gastos hasta tanto no se aprueben los recursos adicionales, o una vez se nieguen éstos, el Go-

bierno proceda de conformidad con el artículo 64 de la Ley orgánica del presupuesto: "Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica una u otras medidas..."

2.2. El poder legislativo frente al presupuesto

Una de las motivaciones de la reforma constitucional fue la necesidad de recuperar el papel protagónico del Congreso en materia económica y presupuestal.

En el primer aspecto son notables los cambios, mas no así en el segundo.

En materia económica, el Congreso tiene las siguientes facultades:

1º) Establecer limitaciones a la actividad económica y a la iniciativa privada;

2º) Autorizar al Gobierno para impedir que se constituyan monopolios de hecho (inciso 4º, Art. 333);

3º) Facultar al Gobierno para intervenir en la economía;

4º) Expedir las leyes marco sobre crédito público, comercio exterior, régimen arancelario, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación;

5º) Crear monopolios como arbitrio rentístico;

6º) Establecer la organización, administración, control y explotación de los monopolios;

7º) Crear impuestos e imponer rentas parafiscales.

Desde el punto de vista presupuestal, la participación del Congreso se desarrolla bajo las siguientes limitaciones:

a. El Congreso debe aprobar el proyecto que somete a su consideración el Gobierno; caso contrario, se da la figura de la dictadura fiscal.

b. El Congreso no puede aumentar el cómputo de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, salvo cuando existe concepto previo y favorable del Ministro de Hacienda.

c. Ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno podrán ser aumentadas por el Congreso, ni incluir una nueva, sino con la aceptación del ministro del ramo.

d. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el Plan de Desarrollo requiere igualmente el visto bueno del Gobierno.

En esta materia le es permitido al Congreso:

- Modificar el Plan de Inversiones Públicas, siempre que se mantenga el equilibrio financiero;
- Expedir la ley orgánica del presupuesto que regula los procedimientos presupuestales.
- Eliminar o reducir partidas de gastos propuestos por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención de los servicios a cargo de la

administración y las inversiones autorizadas en los planes de desarrollo.

2.3. Facultad impositiva

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 propugnó por una mayor autonomía de las entidades territoriales, en virtud de lo establecido en los artículos 287, numeral 3º y 313, numeral 4º, se creyó que se había consagrado la autonomía fiscal de los municipios y departamentos para crear impuestos.

El Consejo de Estado, en Auto de febrero 14 de 1992, consideró que no existía tal cambio, por cuanto:

1º) El artículo 313, numeral 4º de la Constitución establece que corresponde a los concejos "*Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales*". El artículo 197, numeral 2º de la Constitución anterior establecía como atribución de esas corporaciones " *votar, en conformidad con la Constitución, las leyes y las ordenanzas, las contribuciones y los gastos locales*". Teniendo en cuenta que el cambio que se produjo fue meramente semántico, cambiando la preposición "en" por el adverbio de modo "de", se mantuvo el mismo sentido.

2º) El artículo 338 establece en su inciso 1º que "*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*". Sin embargo, este artículo debe interpretarse, a partir del método sistemático, de conformidad con el artículo 313, numeral 4º, en el sentido que la

facultad del concejo se ejerce de conformidad con la ley.

En resumen, la Constitución mantuvo la facultad de crear impuestos en cabeza del Congreso.

2.4. Rentas parafiscales

La Constitución introdujo el concepto de *parafiscalidad*, aunque, desde el punto de vista doctrinal, autores como los profesores Enrique Low Murtra y Alejandro Ramírez Cardona lo trataban limitándolo al estudio del régimen fiscal de la seguridad social. Este último señalaba al respecto :

El concepto de la parafiscalidad, introducido en las finanzas modernas por la doctrina francesa, no es muy claro y preciso. Se ha llegado a él ante todo por el simple hecho de que el control de ciertos servicios financiados con recursos forzosos escapa al presupuesto general. Debido a que tales servicios funcionan al lado o cerca de los servicios públicos primarios y de la fiscalidad propia de éstos, se ha calificado su medio financiero de parafiscalidad. La doctrina pragmática anglosajona lo considera como un impuesto de asignación específica en el que es manifiesto un mayor o menor beneficio para el contribuyente que lo paga. En rigor, las contribuciones a la seguridad social no configuran una categoría aparte de ingresos públicos al lado de la tasa y del impuesto, intermedia entre éstas o que pueda asimilarse a un impuesto más⁶.

⁶ LOW MURTRA, Enrique y GOMEZ RICARDO, Jorge. *Política fiscal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, p.135.

Ramírez Cardona considera igualmente que las rentas parafiscales tienen la naturaleza de una tasa obligatoria, por redundar en beneficio de quienes la pagan y por ser exigida por el Estado en forma coactiva.

Tres artículos de la Constitución hacen referencia a las rentas parafiscales: El artículo 150, numeral 12, que faculta al Congreso para establecerlas; el artículo 179, numeral 3º, que establece como causal de inhabilidad para los congresistas el haber "*sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección*", y el artículo 338, inciso primero, que establece que "*en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales*".

Teniendo en cuenta la doctrina extranjera sobre el tema, el senador Luis Guillermo Vélez Trujillo, en la ponencia del proyecto de ley sobre contribuciones parafiscales, identifica las siguientes características:

1º. *Son creadas por la ley, lo cual hace posible su recaudo mediante el uso del poder coercitivo del Estado;*

2º. *Se exige de un sector de la sociedad, el cual es el único que debe soportarlas;*

3º. *Tanto su determinación como su recaudo se hacen por procedimientos especiales, diferentes a los que se emplean generalmente en el régimen impositivo y no se incluyen en los presupuestos estatales;*

4º. *Están destinadas a satisfacer finalidades propias del mismo sector*

de población que las genera sin perjuicio de la atención eventual de intereses sociales generales.

En el proyecto de ley, artículo 1º, se define entonces el concepto de parafiscalidad como *"todos aquellos pagos obligatorios que por fuera del Sistema fiscal ordinario impone excepcionalmente el Estado a un sector determinado de la población, destinados a defender y estimular los propósitos y actividades de organismos públicos o de organismos privados, para el aprovechamiento primordial de quienes contribuyen"*.

Constituyen entonces contribuciones parafiscales, las destinadas a la previsión social, a cámaras agrícolas, a fondos forestales, retención cafetera, bolsas de comercio, cuotas de fomento, aportes al SENA.

La Corte Constitucional, en sentencia Nº C-449 de 9 de julio de 1992, señaló que la parafiscalidad *"hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad"*, criterio que reafirma esa corporación, en sentencia C-575 de octubre 29 de 1992, en la que se reitera la naturaleza parafiscal de los aportes a las cajas de subsidio.

Finalmente, respecto al proyecto de ley existen claras dudas sobre su constitucionalidad, teniendo en cuenta:

A. Que el proyecto fue presentado ante el Senado, y conforme al artículo 154, inciso final, *"los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarían su trámite en la Cámara de Representantes"*;

B. De la misma manera que la facultad de crear impuestos corresponde al Con-

greso de la República, la de crear contribuciones parafiscales también es de su exclusiva competencia, por cuanto, como ha señalado la Corte, en sentencia 040 de 11 de febrero de 1993, el concepto *"impuestos es utilizado en un sentido amplio, vale decir, involucra tasa y contribuciones, pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad impositiva de imponer impuestos, y se dejara abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones"*.

2.5. Los presupuestos plurianuales

La parte final del inciso 1º, artículo 339 de la Constitución establece que *"el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución"*.

Este concepto constituye un imperativo presupuestal, en virtud del cual es posible proyectar inversiones a largo plazo, es decir, que involucran varias vigencias fiscales y frente a los cuales anteriormente existía la doble opción de presupuestar durante la vigencia la totalidad de la apropiación, de tal forma que la porción no ejecutada pasaba al presupuesto de la vigencia siguiente en el balance, o simplemente apropiando la partida correspondiente para la vigencia, con el compromiso de apropiar el saldo en el presupuesto siguiente.

Los presupuestos plurianuales constituyen entonces un instrumento para garantizar la programación integral de las inversiones, acordes con el sistema presupuestal, con el plan financiero, que es un instrumento de gestión financiera a mediano plazo.

2.6. Los auxilios

El inciso primero del artículo 355 de la Constitución estableció que *"ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales jurídicas de derecho privado"*.

Esta práctica, consistente en apropiar sumas en el presupuesto con destino a entidades cívicas o sin ánimo de lucro, de libre designación por parte de los congresistas, se conoció inicialmente como "auxilios regionales", y posteriormente como "auxilios parlamentarios". Curiosamente, en los Estados Unidos se le conoce despectivamente como *pork barrel* (barril de puerco).

Quedaron igualmente prohibidas las donaciones o cesiones a título gratuito que anteriormente la ley permitía a los concejos (Art. 93, N° 11 C.R.M.).

Sin embargo, la misma disposición constitucional facultó al Gobierno para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de *"impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo"*. Mediante el decreto 777 de mayo 16 de 1992 se reglamentó esta materia, sometiendo los contratos a los requisitos y formalidades que la ley establece para la contratación entre particulares y facultando a las autoridades para incluir las cláusulas exorbitantes propias de los contratos administrativos, establecidas en el decreto 222 de 1983.

La ejecución de estos contratos estará vigilada por un interventor, y el contratista deberá haberse constituido con seis (6) meses de antelación a su celebración.

Además, se someterá a la correspondiente reserva presupuestal y deberá constituir las pólizas de adecuado manejo y cumplimiento.

Preocupa, sin embargo, que un volumen de recursos similares a los que de manera descoordinada manejaba el Congreso pasaran a ser de la órbita del Presidente de la República. En efecto, el artículo transitorio 46 de la Constitución autorizó la puesta en funcionamiento, por un período de cinco (5) años, del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, con el objeto de *"financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana"*. Este Fondo fue fusionado con el Fondo Especial de la Presidencia de la República y reglamentado mediante el decreto 2133 de 1992, estableciendo, por ejemplo, que el régimen de contratación sería el establecido en la ley 55 de 1990, es decir, sin sometimiento a trámites licitatorios o de concurso, y a partir de la fusión, desvirtuando el espíritu de la autorización transitoria, como en la determinación de las funciones del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que se limita al pago de viáticos y cuotas internacionales.

2.7. Creación del cargo de Contador General

Este organismo, que tiene por función llevar la contabilidad general de la nación consolidándola con las demás entidades públicas y uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, entra a cumplir una atribución que la Constitución de 1886 le confería a la Contraloría General de la República, artículo 60, numeral 2°.

En el proyecto de ley N° 180 presentado a consideración del Congreso se organiza este ente como un Departamento Administrativo adscrito a la Presidencia de la República y se propone la creación de un Consejo Nacional de Normatividad contable, organismo asesor del Contador General, que tendrá por función *"el estudio y adopción de las normas de contabilidad que deberán aplicarse en el país."*

Dentro de las funciones que se le asignan a este nuevo ente, tenemos:

1°. Establecer un sistema nacional de contabilidad, con el fin de facilitar la aplicación de mecanismos de control y la toma de decisiones dentro y fuera del Gobierno.

2°. Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública.

3°. Dictar las normas de contabilidad de general aceptación en Colombia, tanto para el sector público como para el privado.

4°. Evaluar la aplicación de las normas de contabilidad.

5°. Elaborar y presentar al Congreso el Balance General de la Nación.

6°. Proporcionar a las distintas ramas del poder público, la información contable y financiera.

7°. Sancionar a quienes no cumplan con el envío oportuno de los estados financieros o cualquier otra información dentro de los plazos señalados.

2.8. Rentas de destinación especial

La Constitución prohibió las rentas de destinación especial, con excepción de

las participaciones a favor de las entidades territoriales, las destinadas a la inversión social y las existentes a favor de la previsión social y las antiguas intendencias y comisarías.

Este precepto permite la aplicación en mejor forma del principio de la prelación o prioridad del gasto público, por cuanto los recursos que ingresen podrán servir para atender las distintas necesidades, de acuerdo con los criterios establecidos en las disposiciones generales del presupuesto o los ordenadores del gasto público.

A pesar de esta disposición general, la misma norma constitucional establece otras excepciones además de las consagradas en el artículo 359 de la Carta, como las rentas obtenidas por el monopolio de los licores, que se destinarán a los sectores de la salud y la educación, y las de los monopolios de suerte y azar, que servirán para atender los servicios de salud, las regalías, que deberán destinarse a *"la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales"* y otras que establecerá la ley, como los recursos del crédito que deben servir para atender gastos de inversión, y no de funcionamiento.

V. El Banco de la República

El capítulo 6 del título XII dedica tres artículos al Banco Central, formando parte de los tres organismos de creación constitucional, además de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena (Art. 331) y el ente de televisión (Art. 76).

El Banco de la República, regulado por la ley 31 de 1992, se constituye como una persona jurídica de derecho público, por fuera del esquema de organización administrativa que estableció la reforma de 1968, por su rango constitucional.

La Junta Directiva del Banco de la República está integrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; el Gerente General del banco, que es designado por los miembros de la Junta para períodos de cuatro años, y cinco miembros de "dedicación exclusiva", nombrados por el Presidente. A pesar de que el Ejecutivo tiene injerencia directa en la designación de los miembros de la Junta, la posibilidad de que éstos permanezcan en el cargo por cuatro años y que vencido el período sólo puedan cambiarse dos (artículo 372 de la Constitución), permite que el Presidente no pueda cambiar a todos los miembros, y que al ser éstos de período, puedan actuar con mayor autonomía.

Dentro de las principales funciones de la Junta Directiva está la de establecer las políticas fiscales (relacionadas con el manejo presupuestal) y financieras de estabilización, para lograr mantener el valor adquisitivo de la moneda, función que se radicaba casi con exclusividad en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público; definir los niveles de emisión, que anteriormente eran de competencia de la Junta Monetaria; administrar las reservas internacionales; servir como prestamista de las instituciones financieras y de crédito, en última instancia y en general, *"estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y ex-*

ternos de la economía" (Art.16, ley 31 de 1992).

Finalmente, es importante destacar que la emisión monetaria pasó a ser un recurso de capital de excepción, por cuanto sólo podrá ser utilizado por el Gobierno cuando se obtenga la aprobación unánime de la Junta Directiva, la cual deberá utilizarlo como un mecanismo para obtener el correcto equilibrio económico, evitando que se disfracen los empréstitos, presentándolos como adelantos del Banco de la República a la tesorería, no amortizados por ésta, o como crédito de tesorería o bonos de deuda pública amortizados por esa entidad.

VI. El gasto público social

Fedesarrollo y el Instituto SER han propuesto dividir los servicios públicos en las siguientes categorías: *"Gasto en bienes públicos puros, o sea los gastos en bienes y servicios del Estado que son necesarios para la vida en comunidad, y de los que se beneficia toda la sociedad; gasto social, es decir, los gastos en bienes y servicios con externalidades y que son redistributivos; y finalmente están los gastos de desarrollo económico, los cuales se consideran como aquellos gastos en bienes y servicios con externalidades y que aceleran el desarrollo económico"*⁹.

Desde un punto de vista general, sin embargo, podemos definir el gasto público social como el que se destina con una finalidad de equilibrio o redistribución social a satisfacer las necesidades de la colectividad.

⁹ PERTETTI, Juan José. *Los beneficios del gasto público social al final del decenio de los ochenta. Análisis político*. Universidad Nacional de Colombia, 1992, p.98.

El artículo 366 de la Constitución establece que *"el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación"*, con excepción de los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional (Art.350).

Para la asignación territorial del gasto público social, el Gobierno deberá tener en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa.

La consagración del gasto público social sólo tiene de novedoso el haberse elevado a cánón constitucional, lo que de ninguna forma garantiza los fines para los cuales fue dispuesto. Dos constantes han caracterizado el gasto social en Colombia en las dos últimas décadas: por una parte, su invariabilidad desde el punto de vista cuantitativo. Al no disponerse porcentajes en la Constitución, será finalmente el Gobierno el que la determine, con prioridad sobre los demás gastos, pero en cuantía que muy probablemente no atenderá las expectativas. Por otra parte, su dudosa efectividad, teniendo en cuenta que gran parte de los programas bandera que identificaron los últimos cuatrenios, tales como la vivienda sin cuota inicial, erradicación de pobreza absoluta, etc., fueron un gran fracaso, convirtiéndose en inversiones deficitarias, no recuperables y, en últimas, sin capacidad para resolver los problemas sociales del pueblo colombiano.

El gasto público social debe estar acompañado de una política financiera y fiscal acorde con los objetivos constitucionales, los cuales sólo se logran a partir del fomento a la producción y su consecuente generación de empleo, ya que las necesidades básicas se satisfacen a partir del trabajo individual (contrariando un poco la concepción de Keynes sobre el Estado), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (política fiscal estabilizadora), el control sobre los precios, y una política impositiva verdaderamente redistributiva, y no como sucede con impuestos como el de importación y el del Valor Agregado, con los cuales, en el primer caso, se beneficia a un consumidor potencial de mayor ingreso con la reducción de impuestos, y en el segundo, se perjudica al consumidor en general con el manejo indiscriminado del IVA.

Al respecto, el profesor Juan Camilo Restrepo señala que para que haya más *"gasto público social redistributivo en Colombia deben velar para que haya también finanzas públicas sanas. Y éstas, como lo señala la historia, no resultan sólo de las buenas intenciones constitucionales, sino de las buenas políticas macroeconómicas"*¹⁰.

VII. Régimen fiscal de participación

1. El situado fiscal

El artículo 182, inciso 2º de la Constitución de 1886, modificado por el artículo 53 del acto legislativo N° 1 de 1968, estableció que *"salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Go-*

¹⁰ RESTREPO, Juan Camilo. *La hacienda pública en la nueva Constitución*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1992, p.35.

bierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el distrito especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan"...

Este inciso estructura el denominado situado fiscal, que fue reglamentado por la ley 46 de 1971.

A pesar del sistema de incremento porcentual establecido en la ley, el Gobierno se mantuvo en el 15% de los ingresos ordinarios de la nación, divididos así: a) *situado fiscal territorial*: correspondiente al 30% del valor total, que se distribuía en forma igualitaria entre las entidades territoriales, y b) *situado fiscal poblacional*, que se distribuía en razón de la población (70% restante).

De los recursos anteriores se destinaba el 26% a favor de la salud, con destino a los servicios seccionales, y el 74% restante para la educación, a favor de los Fondos Educativos Regionales.

Este situado fiscal se mantuvo en la Constitución de 1991, artículo 356, a favor de los departamentos y distritos especiales de Santa Marta, Cartagena y el distrito capital de Santa Fe de Bogotá. Estos tres últimos se benefician igualmente de la participación municipal a que se refiere el artículo siguiente.

Su destinación se mantuvo a favor de la salud y la educación, aunque la proporción será finalmente la que determine la ley.

Como aspecto negativo está el no haberse indicado el porcentaje de la participación, limitando el concepto a "los recursos requeridos para atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". Frente al gran orden de necesidades que tienen estas entidades territoriales en materia de salud y educación, y la imposibilidad del Gobierno nacional de transferir un porcentaje importante de sus recursos, por cuanto éste debe atender otros de carácter esencial, muy seguramente se mantendrá los porcentajes actuales.

El actual situado fiscal se divide igualmente en dos: a) *el territorial*: equivalente a un 15%, que se distribuirá en forma igualitaria entre los entes beneficiarios, proporción que podrá ser revisada cada cinco (5) años por el Congreso de la República, y b) *de necesidades*: equivalente a un 85%, que se distribuirá en forma más equitativa que el anterior, teniendo en cuenta: 1º) el número de usuarios actuales y potenciales del servicio; 2º) el esfuerzo fiscal representado en el comportamiento de las rentas y recursos propios (impuesto predial unificado e industria y comercio), y 3º) la eficiencia administrativa o capacidad de gestión y resultado respecto de los servicios a su cargo.

En la nueva disposición constitucional se mantiene la posibilidad de que las entidades beneficiarias, principalmente los departamentos, atiendan tales servicios directamente o a través de los municipios, como en efecto sucede a partir de la ley 10 de 1990, artículo 13, en la cual los fondos de salud municipales reciben recursos del situado para atender el primer nivel de atención médica, que comprende hospitales locales, centros y puestos de salud.

2. La participación municipal

Mediante el decreto 232 de 1983 se estableció la participación a favor de los 1.017 municipios del país, del Impuesto al Valor Agregado en una proporción que se incrementaría desde 1983 a 1986 hasta en un 30% del recaudo nacional.

La ley 12 de 1986 incrementó el porcentaje de la participación desde un 30.5% en el segundo semestre de 1986 hasta un 50% en forma gradual en 1992.

En desarrollo de esta ley, mediante decreto 77 de 198, se establecieron las atribuciones que debían asumir estas entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento básico, educación, asistencia agropecuaria y mantenimiento de parques y monumentos, puertos y muelles fluviales y caminos vecinales.

Estos recursos debían destinarse en la proporción que indicara el ministerio de Hacienda y Crédito Público para ejecutar los proyectos de inversión indicados en el artículo 251 del Código de Régimen Municipal adicionado por el artículo 10 de la ley 53 de 1990.

En la nueva Constitución se cambia la participación sobre el Impuesto al Valor Agregado por la participación sobre los ingresos corrientes de la nación (tributarios y no tributarios) creándose, aunque no se le dé esta denominación, un situado fiscal municipal.

Los criterios de repartición de tales recursos son complejos, por cuanto comprenden: a) un situado equivalente al 60%, distribuido atendiendo el número de necesidades básicas insatisfechas y el nivel de población de los municipios, y b) el 40% restante en función de la po-

blación, la eficiencia administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida con un incremento para los pequeños municipios, entendidos como los que tienen una población menor de 50.000 habitantes.

El porcentaje de los ingresos corrientes será del 15% en 1993, sin que, en todo caso, sea inferior a lo percibido como participación del Impuesto al Valor Agregado en 1991 en pesos constantes (artículo transitorio 44), hasta un 22% como mínimo en el año 2002.

Podemos resumir de la siguiente manera las críticas que se le hacen a esta nueva forma de partición:

a. Se crea una dependencia de los municipios a la participación que se recibe de la nación, descuidando el recaudo de las rentas propias, aunque legalmente éste constituye uno de los criterios para establecer individualmente el monto de la participación por municipio.

b. Las funciones que se descentralizan a favor de los municipios requieren tal porcentaje de inversión, que ordinariamente los recursos asignados resultan insuficientes para atender estas necesidades. Sólo a partir de la planeación y el establecimiento del control de resultados y gestión podrá atenderse a mediano plazo la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

c. La falta de control (anteriormente correspondía a planeación departamental) sobre la destinación de la participación en gastos de inversión, en las proporciones que indique el ministerio de Hacienda y Crédito Público, evitando que se destinen a atender el funcionamiento de las entidades territoriales.

d. Debe evitarse la pluralidad de inversiones y gastos de infraestructura entre la nación y los municipios, con el objeto de que no haya duplicidad del gasto público.

VIII. El servicio público

La concepción del servicio público, apesar de sus detractores, que buscan en su crisis la eliminación del concepto como elemento determinante de la función del Estado y principalmente de las autoridades públicas (Arts. 1º y 2º del C.C.A.), se fortalece en la nueva Constitución, al consagrarlo como "inherente" a su finalidad social.

La descentralización de los servicios públicos domiciliarios se fortalece a partir del principio de complementariedad, por cuanto, si bien su competencia se radica en los municipios, se establece que los departamentos cumplirán función de apoyo y coordinación, y se crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, encargada de ejercer por delegación del Presidente de la República el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan.

Al aumentar los recursos que obtienen los municipios por concepto de participación, se aumenta la capacidad de endeudamiento de estas entidades territoriales, abriéndose la oportunidad para que se puedan asumir los costosos compromisos que genera la atención de estos servicios. Sin embargo, para que ello se logre es necesario crear la cultura de la planeación, de tal forma que sean aprobados planes de desarrollo integral o simplificados que sean ejecutados anualmente a través de los programas de inversión contenidos en los sistemas presupuestales.

Con el establecimiento del control de gestión y resultado corresponderá a las contralorías velar por que estos planes anuales o plurianuales representen un avance dentro del Plan de Desarrollo, y no correspondan al criterio particular o al interés personal de alcaldes y concejos.

Por otra parte, el artículo 368 de la Constitución rompe con los sistemas de cambio imperfecto (o de parcial equivalencia) y de la capacidad contributiva, para la determinación de las tasas de servicio.

El artículo citado establece: "*La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran las necesidades básicas*". Es decir, teóricamente, los subsidios no podrán establecerse a partir de la diferenciación de las tarifas por estratos, como actualmente acontece, regreando al principio del beneficio, en el cual todos deben pagar por igual el servicio prestado; si la entidad pública quiere subsidiar el servicio a personas de menores ingresos, deberá apropiarse en su presupuesto las partidas necesarias para cubrir el monto del subsidio. De todas formas, las condiciones económicas de las entidades del Estado, en todos los órdenes, no permitirá en mucho tiempo aplicar tal precepto, engrosando el número de disposiciones que constituyen, dentro de un criterio nominal, un pasivo social.