

Los derechos económicos en la Constitución de 1991

Aleksey Herrera Robles*

I. Introducción

La Constitución de 1991 no trae un desarrollo taxativo de los derechos económicos, aunque se encuentran parcialmente incorporados en el capítulo II, título II de la Carta, «De los derechos sociales, económicos y culturales».

Analizando el tema de los derechos económicos en un sentido amplio, podríamos afirmar que todos los derechos incorporados en la parte dogmática de la Constitución tienen directa o indirectamente un sentido económico, principalmente los llamados de «status positivo», que son aquellos que requieren de la participación e inversión del Estado para hacerlos efectivos, como sucede con el derecho a la recreación o a vivienda digna; sin embargo, aun los derechos de status negativo, como el derecho a la vida o a la libertad, que están determinados por un no hacer, un no ser violados o vulnerados por el Estado, también generan costos, por cuanto se requiere en todo caso una decidida acción encaminada a su garantía y protección.

Este artículo pretende estudiar los derechos económicos a partir de

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

una perspectiva individual, fijando criterios para ubicarlos y clasificarlos, y se concluye con una caracterización económica del régimen constitucional colombiano.

II. Acercamiento conceptual

1o. *El derecho constitucional como norma fundamental*

La fundamentalidad de los textos constitucionales está determinada por varias características esenciales, tales como la incorporación de las normas sobre derechos y libertades, la definición de la estructura del Estado, el señalamiento de los principios que permiten identificar teleológicamente el sistema político, social y económico del Estado y el establecimiento de un marco general de competencias para las autoridades públicas.

Por lo anterior, todas las ciencias, jurídicas o no, que tienen desarrollo dentro de la sociedad organizada están determinadas y condicionadas por preceptos constitucionales.

El profesor André Hauriou, en su libro *Derecho constitucional e instituciones políticas* define el objeto del derecho constitucional como el «encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos».

El concepto de «fenómenos políti-

cos» se refiere al conjunto de relaciones que se dan dentro de una sociedad organizada, bajo el supuesto de tres premisas centrales: el reconocimiento del hombre como hombre, es decir, sin calificativos sociales o culturales de ninguna especie; la búsqueda de lo que es bueno para la sociedad, y la cualificación de sus sujetos, que se relacionan en gobernados y gobernantes.

El «encuadramiento jurídico» se refiere a la expedición de un marco legal que contiene pero al mismo tiempo determina tales relaciones.

Es por lo anterior que la economía, así como la política económica de un Estado, se encuentran determinadas por la Constitución, en la medida en que dentro de su texto se informan los principios básicos y orientaciones que regulan esta clase de relaciones dentro de la sociedad.

2o. La economía frente al derecho

La actividad económica se caracteriza por un movimiento de producción, distribución y consumo de bienes y servicios escasos con fines de satisfacción (Castaño Tamayo, Ramón Abel. *Ideas Económicas Mínimas*. 15ª ed. ECOE Ediciones, p.8).

Paul Samuelson define la economía como el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad utilizan, haciendo o no uso del dinero, unos recursos productivos escasos para obtener distintos bienes y distribuirlos para su consumo presente o futuro entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad

(*Curso de Economía Moderna*. 15ª ed. Madrid, Aguilar, 1967, p. 6).

De esta manera, el sujeto de la economía es el hombre, con una significación económica, ya sea como productor o como consumidor.

Existen diferencias básicas entre la economía privada y la economía pública. En la primera, los recursos se proveen por medio del movimiento de producción, distribución y consumo de bienes y servicios de acuerdo con el cambio (ley de la oferta y la demanda), generando una rentabilidad o beneficios individuales; mientras que la economía privada (finanzas o hacienda pública) lo hace mediante la detracción, consistente en el traslado de recursos del sector privado al sector público con fundamento en obligaciones (impuestos, tasas, contribuciones y contribuciones parafiscales) establecidas en virtud de la potestad soberana del Estado (artículo 95, numeral 9o., C.N.), de acuerdo con criterios de justicia y equidad, para beneficio colectivo.

Los conceptos anteriores responden a las condiciones propias de la economía de mercado, en la que el sector privado se encarga de la producción de la mayor parte de los bienes y servicios encaminados a satisfacer, bajo los principios de cambio perfecto, las necesidades públicas y privadas, aunque existen condicionamientos resultado del modelo intervencionista.

En otros sistemas económicos, como el socialista, corresponde al Estado gestionar la producción y distribución de los bienes y servicios

para la atención de las necesidades públicas y privadas, y se les permite a los particulares, de manera excepcional, producir determinados bienes con la finalidad de satisfacer necesidades privadas.

Estos principios rectores que identifican nuestro modelo económico se encuentran establecidos en la Constitución, siendo el derecho el encargado de imponer políticas y directrices en este sentido.

Podemos afirmar entonces que la economía es condicionante y condicionada por el derecho. Lo primero, teniendo en cuenta que, por una parte, existen al interior de esa ciencia leyes universales que no pueden ser alteradas, como la de los rendimientos marginales decrecientes, y por otra, fenómenos externos resultado de la globalización de la economía, que se imponen, y respecto a los cuales al derecho sólo le corresponde la tarea de incorporarlos. Pero, a su vez, el derecho condiciona la economía tanto en aspectos fundamentales—como sucede cuando en la Constitución se establece un modelo capitalista o se definen principios neoliberales— como en aspectos generales o de desarrollo, ya sea mediante la tarea legislativa o en ejercicio de funciones administrativas. Es el caso de las leyes que autorizan el intervencionismo económico, o el ejercicio del control, regulación y vigilancia que ejerce el presidente de la república a través de las superintendencias respecto a las actividades financieras, bursátiles o aseguradoras, o la determinación de políticas de cambio, fomento de actividades económicas, la regulación de ta-

sas de cambio o el establecimiento de políticas fiscales o financieras encaminadas a la estabilización de la economía, el desarrollo o la redistribución de la riqueza.

3o. *El objeto de la economía como sustento para la clasificación de los derechos económicos*

La economía tiene por objeto el estudio de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Por *producción* entendemos la creación o adición de utilidad. Los elementos requeridos para adelantar ese proceso se conocen como «factores de producción», los cuales son: la tierra, el trabajo y el capital; actualmente se le han adicionado la empresa o habilidad empresarial y la tecnología.

La *distribución* se refiere a la «asignación del producto total entre los factores de producción», generando el salario, como valor que se asigna al trabajo; la renta, como valor que se asigna a la tierra; el interés, como valor que se asigna al capital; la ganancia, como valor que se asigna a la empresa, y los derechos patrimoniales, que corresponden a la tecnología.

Finalmente, el *consumo*, el cual tiene que ver con el uso de los bienes y servicios.

A partir del objeto de la economía podemos establecer que son derechos económicos aquellos que contengan prerrogativas o garantías

respecto a éstos.

III. Derechos y libertades económicas constitucionales

1. Derechos económicos relacionados con la producción

1.1. En cuanto a la tierra. Comprende no sólo los derechos que garantizan la propiedad inmueble, sino también los que tienen que ver con la disposición y aprovechamiento de los recursos naturales. Dentro de éstos encontramos:

- a. Derecho a la propiedad privada (arts. 58 y 59).
- b. Acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.
- c. Obligación de planificación por parte del Estado sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art.80).
- d. El Estado reafirma su soberanía sobre el subsuelo (artículo 101) y se establece la protección especial a los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la nación.

1.2. En cuanto al trabajo

- a. Derecho al trabajo (art. 24);
- b. Libertad de escogencia de profesión u oficio (art. 26);

- c. Libertad para la constitución de sindicatos (art. 39);
- d. Señalamiento de los principios mínimos fundamentales de los trabajadores (art. 53);
- e. Derecho de huelga (art. 56);
- f. Derecho a la negociación colectiva (art. 55).

1.3. En cuanto al capital. Dentro de esta categoría podríamos señalar la obligación especial que tiene el Estado para intervenir y regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público (artículo 150, numeral 19, literal d), concordante con el artículo 335 de la Carta.

1.4. En cuanto a la empresa

- a. Se establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro del bien común, garantizando la libre competencia y considerando a las empresas como base del desarrollo del país (art. 333);
- b. Libertad para fundar medios masivos de comunicación (art. 20);
- c. Libertad para fundar establecimientos educativos (art. 68);
- d. Protección especial a la producción de alimentos (art. 65);
- e. Derecho a la libre asociación (art. 38);

f. Igualdad de oportunidad de acceso al espectro electromagnético (art. 75).

1.5. En cuanto a la tecnología. Estos derechos se refieren a los recursos «*producidos por la inteligencia creadora del hombre y se concretan en nuevos bienes de producción y de consumo, que sustituyen los naturales, y en nuevos procesos de producción, de administración y de control*».

En este sentido, el artículo 61 de la Constitución Nacional establece que «*El estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley*».

2. Derechos económicos relacionados con la distribución

2.1. Prohibición de monopolios (art. 336);

2.2. Libertad de competencia económica y control del Estado frente a los abusos en que incurra una persona aprovechándose de su posición dominante en el mercado nacional;

2.3. Participación de los trabajadores en la gestión de las empresas (art. 57);

2.4. Obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad (art. 60).

3. Derechos económicos relacionados con el consumo

Dentro de esta categoría de derechos

se establece el control de calidad a los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad y el derecho de participación de los consumidores en «el estudio de las disposiciones que le conciernen...» (art. 78).

Para la defensa de estos derechos se estableció en el artículo 88 de la Carta las acciones populares, las cuales, si bien existían desde la expedición del Código Civil colombiano en 1876, artículo 105, ha venido ampliándose su cobertura a través de la ley 09 de 1989, Ley de Reforma Urbana, para la defensa del espacio público, y a partir de la Constitución de 1991, como mecanismo de garantía de diversos derechos colectivos.

Artículo 88, C.N.: *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

IV. Caracterización del modelo económico constitucional

A partir del Texto Fundamental no es posible ubicar de manera determinante y definitiva el modelo al

cual corresponde nuestro sistema económico. Podría, inclusive, y de manera desprevénida, plantearse una contradicción entre el modelo intervencionista y el liberal.

En efecto, por una parte, se consagra la existencia de un Estado Social de Derecho, que se caracteriza en sí mismo por un alto nivel de tutela y atención estatal a las necesidades colectivas, lo que necesariamente conlleva a la existencia de un Estado intervencionista, regulador y activo. Por otra parte, se propende, en algunos aspectos, por el modelo liberal al establecer que «...*El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia que determine la ley...*» (art. 336, inciso 7o), o al determinar que los servicios públicos podrán ser prestados por particulares o comunidades organizadas (art. 365).

Esta simbiosis es una consecuencia de los acontecimientos mundiales, basados en el pluralismo y las fórmulas intermedias. Entonces no podríamos afirmar que nuestro modelo económico sea neo-liberal o simplemente intervencionista; de lo que se trata es de grados o niveles, dependiendo de cada gobierno o de las situaciones que se den en un momento determinado.

En este sentido, corresponde al gobierno diseñar la política económica, la cual estará sujeta a la aprobación legislativa del Congreso y a la intervención y regulación de la Banca Central, cada una dentro de la órbita de su competencia.

Así, por ejemplo, el Congreso de la República, con la iniciativa privada del Gobierno (art. 154, inciso 2o.), expide las leyes marco a las cuales debe sujetarse este último para organizar el crédito público, regular el comercio exterior, modificar las políticas comerciales y regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora (art. 150, numeral 19). Por otra parte, corresponde al Gobierno, a través de las Superintendencias, ejercer las funciones de inspección y vigilancia. «*Actualmente existen 10 Superintendencias que se encargan de ejercer las funciones de control y vigilancia que la Constitución asigna al Gobierno Nacional. En este sentido, debemos destacar que la función administrativa cambia su orientación de órgano activo prestador de servicios por la de fiscalizador de los servicios prestados por particulares*».

Finalmente, es al Banco de la República, como órgano relativamente autónomo, a quien corresponde establecer las políticas sobre cambio internacional y crédito, emisión de dinero y, en últimas, controlar los índices de inflación y de crecimiento.