

# La constitucionalización de la economía social

de mercado en Colombia

## *The constitutionalization of the social*

market economy in Colombia

### Resumen

La Constitución Política de Colombia de 1991 no señaló cuál sería el modelo de desarrollo económico que regiría al Estado desde ese momento histórico, sin embargo, del reconocimiento de principios y derechos de contenido social; y de otra parte, de la protección de derechos liberales; es factible colegir que el sistema económico adoptado en nuestra carta de derechos es el de Economía Social de Mercado, caracterizado por la libertad de empresa e iniciativa privada, y una reducida intervención estatal para garantizar unos derechos y servicios sociales mínimos. Con ello, queda en duda el que la Constitución sea verdaderamente “abierta”. Este artículo pretende realizar un análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial que sustente esa afirmación. Igualmente apunta a revisar de manera sucinta las reformas que ha tenido que afrontar el Estado a partir de la implementación del referido sistema de economía, reflexionándose acerca de si las ventajas que ha prometido la Economía Social de Mercado realmente se han cumplido. Se defiende en las conclusiones la idea de la necesidad de la intervención del Estado colombiano en la economía (sin llegar al extremo de una economía planificada), para procurar alcanzar los fines que la Constitución de 1991 trazó para nuestro país bajo el principio de Estado Social de Derecho.

**Palabras clave:** economía social de mercado, reforma estatal.

### Abstract

The Political Constitution of Colombia of 1991 did not mention which it would be the economic model of development that would regulate the State since that historic moment and on, however, due to the recognition of principles and rights with social content; and on the other hand, the protection of liberal rights, it is feasible to infer, that the adopted economic system in our bill of rights is the Social Market Economy, characterized by the free enterprise and private initiative, and a reduced state activity to warrant a minimum of social rights and services. With it, it is questioned whether the constitution is truly “open”. This article pretends to carry out a normative, doctrinal and jurisprudential analysis that supports that affirmation. In addition, it aims to review in a briefly form, the reforms that the State has had to face since the implementation of the referred economic system, reflecting if the advantages which has promised the Social Market Economy have been accomplished. The article also defends the idea of the necessity of an intervention from the Colombian State in the economy (without applying a planned economy), in order to reach the objectives that the constitution of 1991 devised for our country under the Social Rule of Law.

**Keywords:** social economy market, state reforms.

### Karen López Díaz

Abogada Universidad del Atlántico.

Estudiante de la Especialización de Derecho Constitucional de la Universidad Libre Seccional Barranquilla.

Contacto: [lopezdiaz.karen@gmail.com](mailto:lopezdiaz.karen@gmail.com)

### Recibido:

5 de agosto de 2016

### Aceptado:

25 de enero de 2017

## INTRODUCCIÓN

Es tan importante y estrecha la relación entre la economía y el Estado que las caracterizaciones de los modelos de Estado han estado ligadas a varios factores, entre las cuales se encuentra el criterio de su papel en la economía<sup>1</sup>, hallándose desde el Estado liberal —cuya finalidad era apenas el aseguramiento del orden público y la interferencia en el dominio de la actividad privada era prácticamente nula—; pasando por el Estado interventor —que era un Estado más actuante en todas las actividades relacionadas con el bienestar social, para lo cual era necesario intervenir ampliamente en la economía—; hasta llegar al actual Estado regulador —en el que se procura garantizar la prestación de los servicios demandados por la población, pero dejándolo en manos de particulares, asumiendo la posición de regulador de esas actividades<sup>2</sup>.

Ahora, si bien es cierto que de acuerdo al modelo económico que se asume en el Estado Regulador (adoptado en la mayoría de países occidentales), los mercados y los agentes privados tienen una mayor preponderancia para el éxito de la economía, otorgándosele al Estado un papel subsidiario; también es cierto

que en el caso de mercados imperfectos como el colombiano, con escenarios de altos niveles de inequidad en la distribución de recursos económicos, pobreza y escasez, e históricas situaciones de corrupción y violación de derechos humanos que ahondan en esas situaciones de desigualdad; la intervención estatal se ha vuelto imprescindible para intentar alcanzar los fines que la Constitución de 1991 trazó para nuestro país bajo el principio de Estado Social de Derecho.

Esta última descripción de modelo económico corresponde al de Economía Social de Mercado, en el que se acepta la intervención del Estado para afrontar los problemas de pobreza y desigualdades sociales, pero bajo una óptica liberal, es decir, expulsando la política y dando prioridad al mercado como entidad reguladora de la sociedad<sup>3</sup>. Este modelo de desarrollo económico, que mistura principios del liberalismo con los del socialismo, fue desarrollado y aplicado en Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial (1945-1948)<sup>4</sup>.

En el caso colombiano, el Constituyente del 91 no hizo mención expresa de cuál es el modelo económico que regiría al Estado a partir de esa fecha, sin embargo, los evidentes postulados liberales introducidos, principalmente los

1 De la Torre Vargas, David (2014). Fallos del Mercado y Regulación Económica en los Servicios Públicos Domiciliarios. Aproximaciones a una Disciplina poco Entendida por los Juristas. En: Revista Digital de Derecho administrativo, N° 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3994>. Pág. 49

2 Restrepo Medina, Manuel Alberto (2007). La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho. En: Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, volumen 5, Madrid: Universidad Alfonso X el Sabio. Disponible en: <http://www.uosario.edu.co/Profesores/Listado-de-profesores/R/Restrepo-Medina-Manuel-Alberto.aspx> Pág. 2.

3 Valier, Jacques (1994). Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. En: Cuadernos de Economía, V. XIV. No. 21 Bogotá. Disponible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/14047> pág. 36.

4 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación (2011). Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado-Reflexiones Teóricas para Bolivia. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_31394-1522-4-30.pdf?120620223215](http://www.kas.de/wf/doc/kas_31394-1522-4-30.pdf?120620223215). Pág. 56.

relativos a la propiedad privada e individual (art. 58); la libre actividad económica en todos los campos y el derecho a la libre competencia (art. 333) —pero siendo reconocido el Estado como director de la Economía (art. 334)—; así como los postulados sociales que limitan dichas libertades a las exigencias del bien común, la función social de la propiedad y la empresa, la utilidad pública, el interés social, el ambiente, entre otros; e igualmente el reconocimiento de una amplia lista de derechos y garantías constitucionales; dejan entrever que el modelo económico instaurado en Colombia en la Constitución de 1991 es el Social de Mercado. Así lo ha entendido el intérprete natural de la constitución, la Corte Constitucional Colombiana, que lo reiterado en muchas sentencias.

La intención de este artículo es, pues, realizar un análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial que nos permita concluir que el modelo económico adoptado en nuestra carta política es el de la Economía Social de Mercado, no obstante no exista consagración expresa al respecto. Sin embargo, más allá de la reflexión que se deba realizar sobre cuál es el modelo económico acogido en el Estado colombiano, vale la pena revisar, aunque de manera breve, las transformaciones y reformas que la aplicación del mencionado modelo mixto de economía ha implicado, y si verdaderamente ha resultado la respuesta a los desafíos sociales y económicos que la Constitución de 1991 trajo consigo.

En ese estado de cosas, las preguntas que se pretenden responder son: ¿cuáles son las normas constitucionales que llevan a afirmar que

el modelo económico adoptado en Colombia es el de Economía Social de Mercado, y cuál es la interpretación que de ello ha hecho la Corte Constitucional?, ¿cuáles son las implicaciones que ha traído la adopción de ese modelo económico en Colombia?, y a manera de conclusión indagar si ¿ha sido la economía social de mercado la respuesta adecuada a los problemas sociales y económicos a partir de 1991?

El artículo condensa una investigación de tipo documental o bibliográfica, en la que se realizaron estudios descriptivos de documentos normativos, jurisprudenciales y doctrinarios. En cuanto al tipo de investigación en derecho, esta encuadra dentro de la investigación socio jurídica porque hace un análisis sobre la economía social de mercado como modelo de desarrollo económico que se implementa en Colombia, sus implicaciones y las reformas estatales que se han llevado a cabo a fin de desarrollarlo; en ese sentido, el estudio es meramente cualitativo.

## 1. Evolución del Estado y sus formas

La configuración del Estado y su forma de actuación en todos los ámbitos que le competen, han estado determinados principalmente por el factor económico, el cual ubica al individuo, a la colectividad, o al Estado en posición de privilegio, conforme sea el momento histórico y la ideología político-económica que se viva<sup>5</sup>.

5 Cortés Zambrano, Sonia Patricia (2009). El Estado, la Constitución y la Economía de Mercado. En: Revista virtual *Vía Inveniendi Et Iudicandi "Camino del Hallazgo y del Juicio"*, Universidad Santo Tomás. Disponible en <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi9/04-Sonia-Patricia-Cortez-Zambrano/EL%20ESTADO,%20LA%20>

En efecto, en la época del absolutismo monárquico es el Estado el protagonista de todo, el cual es identificado con el Rey. Posteriormente, las ideas de la Ilustración, y la filosofía del individualismo traen consigo el debilitamiento del Estado para dar lugar al liberalismo económico, que privilegia al individuo en la dinámica política y económica<sup>6</sup>.

### 1.1. Estado Gendarme o Estado Liberal

Este tipo de Estado inicia en el marco del siglo XVII en Inglaterra bajo el ideal de la prevalencia y el respeto por los intereses y libertades individuales; y en el plano de lo económico, acogiendo las doctrinas de los economistas Adam Smith, y John Stuart Mill, quienes bajo la antigua idea expresada en la célebre frase “laissez faire, laissez passer” (dejar hacer, dejar pasar), del francés François Quesnay<sup>7</sup>, expusieron su teoría sobre la no intervención del Estado en la economía ya que el libre juego de la oferta y la demanda logran generar el equilibrio del mercado, a través del cual se alcanza la complacencia de las necesidades de los ciudadanos, y con ello el bien común, a lo que se llamó la mano invisible del mercado<sup>8</sup>.

Así pues, en esta etapa del desarrollo del Estado su accionar es mínimo. A este solo se le confía

el velar por que se cumplan las garantías que permitan el desarrollo de las libertades. Es esta la fase “negativa” o “pasiva” del reconocido principio de subsidiaridad, que se traduce en un “deber de abstención por parte del Estado”<sup>9</sup>.

### 1.2. Estado de Bienestar o Estado Intervencionista

La vía libre que se le dio al mercado y la intervención prácticamente ausente del Estado en la economía, generó grandes crisis sociales, lo cual llevó a un replanteamiento del papel de este en la sociedad y la distribución de la riqueza, pasando de ser un mero espectador a ser protagonista principal en la economía, asumiendo el fin de satisfacer las necesidades básicas de la colectividad<sup>10</sup>. Entre los autores que pregonaron la necesaria intervención estatal en el plano económico para conjurar los efectos negativos del capitalismo, encontramos a John Keynes, Stiglitz, y al mayor exponente del socialismo, el alemán Karl Marx<sup>11</sup>.

En esta fase, el sector privado mengua en importancia, y el Estado se convierte en prestador de bienes y servicios, incrementando ampliamente el tamaño de su estructura y, con ella, el número de actividades a su cargo, asumidas generalmente de manera monopólica o a través de concesiones<sup>12</sup>. Es, pues, el Estado el principal

CONSTITUCION%20Y%20LA%20ECONOMIA%20DE%20MERCADO%20-%20SONIA%20CORTES.pdf. Pág. 2.

6 Ibidem., pág. 4.

7 La Gran Enciclopedia de Economía. Disponible en <http://www.economia48.com/spa/d/laissez-faire-laissez-passer/laissez-faire-laissez-passer.htm>.

8 Romero Becerra, John Tairo (2008). El papel de los tributos. En los fallos de mercado. En Apuntes del Cenes. Portal de Revistas UPTC. Vol. 27 No. 46. <http://revistas.uptc.edu.co/revistas/index.php/cenes/article/view/241>. Pág. 4.

9 Quintana Benavides, Augusto (2011). El principio de subsidiariedad. En: Revista de Derecho Edición Especial. Santiago de Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile. Disponible en <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/31682>. Pág. 127.

10 Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit., pág. 4.

11 Romero Becerra, John Tairo. Op. cit., pág., 4.

12 Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit., pág. 3.

actor y la colectividad la privilegiada con ello. Es esta la fase “positiva”, “activa” o “dinámica” del principio de subsidiariedad que se traduce en un “deber de acción”, es decir, al Estado le asiste el deber de actuar o de intervenir<sup>13</sup>.

Es en este momento histórico en que se da el viraje del Estado de Derecho —característico de la etapa del liberalismo— al modelo de Estado Social de Derecho, con toda su connotación jurídico-filosófica de la trascendencia de la simple sujeción de las autoridades al principio de legalidad, a la exigencia de que las actividades de las mismas estén orientadas a la realización de los fines esenciales de la persona (principio de dignidad humana), que lo conduzcan a la realización individual y en sociedad<sup>14</sup>.

A pesar de los logros alcanzados en materia de salud, educación, empleo y demás servicios públicos, la falta de recursos financieros ante las cada vez más diversas necesidades y demanda de servicios de la sociedad, los malos manejos económicos y la deficiente capacitación del aparato estatal para afrontar esas situaciones, llevó a un punto de crisis al modelo de Estado Intervencionista o de Bienestar en cuanto a su sostenibilidad fiscal y al cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones<sup>15</sup>.

Efectivamente, en la década de 1980 entró en crisis este tipo de Estado paternalista que, con diversos grados de éxito, habían intentado

establecer los países latinoamericanos durante medio siglo siguiendo el ejemplo de Europa. Crisis que se manifestó plenamente a partir de la erupción de los graves problemas de deuda externa, cuando México declaró la moratoria de sus obligaciones en 1982<sup>16</sup>.

Como se pasa a explicar a continuación, la situación de desequilibrio fiscal e ineficiencia estatal se procurará superar retomando los principios del liberalismo de una manera novedosa, que no abandone los logros sociales conseguidos en el Estado de Bienestar, a los cuales la ciudadanía no está dispuesta a renunciar, pero que reduzca el accionar del Estado cuya excesiva intervención en la economía lo llevó a la insostenibilidad financiera<sup>17</sup>.

### 1.3. Estado Regulador o Estado Neoliberal

Los teóricos contemporáneos críticos del Estado paternalista y benefactor argumentaron que la crisis se debía al peso de las políticas distributivas y al crecimiento excesivo de la burocracia, que constituía una perversión del orden democrático fundamental, basado en el individuo libre, la propiedad y los mecanismos del mercado. Por ello, resultaba importante que el Estado descentralizara los procesos de política pública que contribuían al desarrollo y cediera a los particulares la prestación de los servicios públicos que, por su magnitud o por

13 Quintana Benavides, Augusto. Op. cit., pág. 127.

14 Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit., pág. 4.

15 *Ibidem*.

16 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones (2007). El estado de las reformas del Estado en América Latina. Disponible en <http://pub.iadb.org/uniquesigfafe58f9338cf1e1905eedf24126df11/uniquesig0/IADBOpenPortalHomePage/> Pág. 1.

17 Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit., pág. 4.

la falta de recursos suficientes, no podían ser asumidos directamente por el Estado<sup>18</sup>.

Es así como el Estado pasa de “interventor” a “regulador”, siendo su deber garantizar la prestación de los servicios requeridos por la población, pero liberándose de la obligación de prestarlos, trasladándose al sector privado, conservando apenas la potestad reguladora para obligar a los prestadores de servicios públicos, al acceso universal de estos y su calidad, y la defensa de los consumidores y usuarios, así como evitar las prácticas monopolísticas y el abuso de la posición dominante<sup>19</sup>.

Esa reacción político-económica condujo a un proceso paulatino de desestatización o privatización de las entidades públicas, que en los años noventa fue común a toda la región latinoamericana, y que se manifestó en una reducción del aparato estatal y del gasto público a través de procesos concurrentes de liberalización, privatización, contractualización y fomento<sup>20</sup>.

18 Correa Young, R. (2006). La reforma del Estado en Colombia: entre el ajuste fiscal y el fortalecimiento de la participación ciudadana. En Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, Vol. 22, N°. 35. Disponible en <http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/view/1006>. Pág. 108.

19 Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit.

20 De acuerdo con el profesor Manuel Restrepo Medina, *la liberalización* se presenta mediante la desmonopolización de las actividades que antes eran prestadas exclusivamente por el Estado, permitiendo la prestación concurrente de las mismas por particulares. *La privatización* es un proceso de liberalización más profundo que implica el traslado de la propiedad de los bienes públicos (venta) a los particulares. *La contractualización* no supone un desprendimiento de la prestación de los servicios ni de su titularidad, pero sí que su ejercicio se desarrolle a través de terceros que lo libran de los costos de permanencia del personal. Y finalmente, a través del fomento, el Estado en vez de desarrollar actividades industriales y comerciales a través de empresas propias, crea las condiciones para estimular

Es en el modelo de Estado Regulador que se implanta el sistema económico conocido como Economía Social de Mercado, como punto intermedio entre la economía de mercado (propia del Estado liberal) y la economía planificada (característica del Estado Interventor), bajo la consideración de que “allí donde el mercado falla, el papel del Estado se hace indispensable.” Así como la idea de que “La acción conjunta del modelo privado y el público garantizan el desarrollo económico”<sup>21</sup>.

## 2. La Economía Social de Mercado como modelo de desarrollo económico

### 2.1. Aproximación al concepto de Economía Social de Mercado

La Economía Social de Mercado es el término que se acuña al modelo económico que combina los principios del liberalismo económico típico de las sociedades de corte capitalista, y la economía planificada aplicada en los países de corte socialista. Este sistema económico mixto fue desarrollado y aplicado en Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial (1945-1948), gracias al liderazgo ejercido en la materia por el Ministro Federal de Economía, Ludwig Erhard<sup>22</sup>, como respuesta al excesivo dirigismo

que los particulares se hagan cargo de las mismas. Restrepo Medina, Manuel Alberto. Op. cit., pág. 5.

21 Olivos Celis, Milagros Kelly (2013). Fundamentos constitucionales de la Economía Social de Mercado en la economía peruana. En Revista de Investigación Jurídica. Disponible en <http://intranet.usat.edu.pe/usat/ius/files/2011/12/Milagros-Olivos-Celis-Fundamentos-constitucionales-de-la-econom%C3%ADa-social-de-mercado-en-la-econom%C3%ADa-peruana.pdf>. Pág. 5.

22 De acuerdo a la fundación alemana Konrad Adenauer Stiftung (KAS), en este cargo el ministro Ludwig concentró su esfuerzo en la promoción de la economía social

que se había dado en esa nación y que fue el causante de grandes fracasos económicos y desorden monetario<sup>23</sup>.

Entre los principales autores que desarrollaron la Economía Social de Mercado encontramos a Walter Eucken, Friedrich von Hayek y Wilhelm Röpke, quienes diseñaron el concepto; así como el Canciller Konrad Adenauer, quien junto al Ministro Erhard fueron las personas claves para la implementación de esta concepción económica y social<sup>24</sup>.

Conforme lo conceptualizó otro importante teórico de este sistema, el también alemán Alfred Müller-Armack, la Economía Social de Mercado puede ser definida como una idea de ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado<sup>25</sup>. Por otro lado, debe entenderse que este sistema no implica ni la centralización de la actividad económica, ni la total desregulación del mercado sin ningún tipo de redistribución de las ganancias, sino una combinación que equilibre ambas situaciones<sup>26</sup>.

Teóricamente, la Economía Social de Mercado se fundamenta en dos tipos de principios, los generales y los operacionales. La aplicación de los primeros corresponde a las necesidades de la vida en sociedad, mientras que los segundos son aquellos que, atendiendo a su finalidad económica, permiten trasladar el desarrollo de los principios generales al desarrollo de la economía<sup>27</sup>.

Así pues, entre los principios generales encontramos, *la responsabilidad individual*, relativa al rendimiento que tiene cada uno de los sujetos de la sociedad. *La solidaridad*, entendida como el aporte que los distintos actores hacen para el desarrollo social. Y finalmente, *la subsidiariedad*, como herramienta estatal para la corrección de las inequidades y búsqueda de la justicia social<sup>28</sup>.

En lo que respecta a los principios operacionales, son hallados *el reconocimiento de la propiedad privada*, la cual debe ser garantizada a través de normas constitucionales y legales. *La Libertad de competencia*. *Los precios definidos por el mercado*, comprendido como la libre interacción de la oferta y la demanda, lo cual no es considerado perfecto pero sí ventajoso, debido a la facilidad para controlar las prácticas desleales como monopolios y oligopolios. Igualmente, *La información imperfecta*, falla del mercado que debe ser corregida por el Estado procurando que la información llegue a los distintos actores de la economía. Y por último, *el precio del trabajo*, relacionado principalmente con la

de mercado y la sanción de la ley contra las limitaciones de la competencia. El boom económico que tuvo lugar durante su gestión le valió la fama de "padre del milagro económico alemán".

23 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación. Op. cit., pág. 15.

24 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación. Op. cit., pág. 8.

25 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación. Op. cit., pág. 16.

26 Olivos Celis, Milagros Kelly. Op. cit., pág. 8.

27 *Ibidem*.

28 Olivos Celis, Milagros Kelly. Op. cit., pág. 9.

política salarial y que reconoce la importancia del consenso entre Estado, empleadores y trabajadores<sup>29</sup>.

El término “Economía Social de Mercado” resulta en principio bastante ambiguo, de hecho, cuando inició ese sistema todavía se estaba demasiado acostumbrado a que seguridad social significara control y se creía que la economía social de mercado era el simulacro o restauración de una economía de *laissez-faire*. No obstante, según Armack, no se trata de una cosa, ni de la otra<sup>30</sup>.

En cuanto al sistema de Protección Social que se puede dar en este modelo de desarrollo económico, el autor señala<sup>31</sup>:

Únicamente en un sistema de economía de mercado los consumidores, que abarcan todos los estratos sociales y cuya posición en el mercado además es débil, tiene la posibilidad de dirigir la economía según sus necesidades. El mecanismo de los precios es hoy reconocidamente un mecanismo de coordinación y balanceo indispensable que armoniza y hace efectivos los numerosos y diferenciados planes individuales de los consumidores. En cambio, todo dirigismo centralizado trata de que el flujo de bienes tome un rumbo que difiere de los deseos de los

consumidores. La orientación hacia el consumo es desde ya un logro social de la economía de mercado. Del mismo modo, el aumento de la productividad asegurado y permanentemente inducido por el sistema competitivo, tiene como resultado una mejora social cuyo alcance e intensidad serán proporcionales a la efectividad con que se evite, a través de la competencia, la formación unilateral de ingresos provenientes de situaciones económicas privilegiadas.

Continúa explicando el teórico, que el sistema competitivo debe ser garantizado a través de los instrumentos jurídicos que sean menesteres, esto a fin de imposibilitar limitaciones de la competencia y controlar los monopolios, oligopolios, lo cual conlleva una mayor efectividad a la competencia, en beneficio del consumidor. Resalta, además, que el proceso de formación de ingresos de la economía de mercado se presta como fundamento sólido para que la política social desvíe los flujos de ingresos a fin de corregir la distribución del ingreso a través de recursos asistenciales, pagos de jubilaciones y compensaciones, subsidios para vivienda, subvenciones, etc.<sup>32</sup>.

A la luz de lo expuesto precedentemente, se puede concluir que el sentir de la Economía Social de Mercado se traduce en: servir a la comunidad más que simplemente generar beneficios financieros; poseer autonomía de gestión con relación al Estado; integrar en sus

29 *Ibidem*.

30 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación. Op. cit., pág. 19.

31 Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación. Op. cit., pág. 17.

32 *Ibidem*.

estatutos y en sus formas de hacer un proceso de decisión democrático que implica usuarios y trabajadores; defender la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes e ingresos; fundar sus actividades en los principios de participación y responsabilidad individual y colectiva<sup>33</sup>.

## 2.2. Análisis constitucional y jurisprudencial de la Economía Social de Mercado en Colombia

La Constitución Política de Colombia es de tipo normativo como quiera que establece límites normativos a la acción de los poderes públicos; es valorativa también porque consagra principios y valores a ser realizados; pero al mismo tiempo es considerada abierta porque no consagra un modelo económico determinado<sup>34</sup>. No existe en su texto un artículo que indique expresamente el sistema económico a seguir.

Ahora bien, aunque el constituyente primario no haya establecido un modelo económico en concreto, es notoria la alta carga social que se le encomendó al Estado a partir de la Constitución Política de 1991. En efecto, el preámbulo de la carta de derechos colombiana revela un Estado Social de Derecho cuyo centro de actuación es el hombre, entendido en su dimensión más humana y dignificante; siendo el fin primordial del Estado el fortalecimiento de la unidad de la

Nación y el “aseguramiento” a sus integrantes de “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”. Igualmente el artículo 2º estipula como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En los artículos subsiguientes se halla toda una larga lista de derechos sociales de contenido primordialmente prestacional, tales como la salud (reconocido como derecho fundamental por vía jurisprudencial)<sup>35</sup>, la educación, la vivienda digna, el derecho al trabajo, entre otros derechos reconocidos además en múltiples tratados internacionales<sup>36</sup> de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (art. 93).

Adicional a estos derechos de contenido social, se observa que el constituyente del 91 reconoció al Estado como director de la Economía (art. 334), confiriéndole un amplio margen de intervención en esa materia, asunto que compagina también con los principios de un sistema socialista. Preceptúa el citado artículo, que el Estado

33 Mateo, Graciela; Solveira, Beatriz (2006). Economía social e intervención estatal en la Argentina del siglo XX. Mundo Agrario. v.6 n.12 La Plata, Argentina. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&id=S1515-59942006000100006](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1515-59942006000100006) Pág. 2.

34 Cortés Zambrano, Sonia Patricia. Op. cit., pág. 7.

35 Colombia. Corte constitucional. Sala Plena. Sentencia T-768 del 31 de julio 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

36 La lista de tratados internacionales firmados por Colombia, se encuentra disponible en la página web de la Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/TRATADOS.php>

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.

Menciona en ese mismo artículo que, se asegurará que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Seguidamente, en el artículo 335 se le otorga al Estado la facultad de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y todas las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

En contraste a ese carácter social reconocido al Estado de Colombia, el constituyente primario mantuvo en la carta de derechos evidentes postulados liberales. El primero de ellos es el derecho a la propiedad privada e individual, que aunque protegido, no es absoluto, en cuanto que se determinó que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, prevalecerá el interés público o social (art. 58). A más de esa limitación, en esa misma norma se le otorgó una función social a la propiedad, tal como la ecológica. En

adición al derecho a la propiedad, la Constitución reconoce la libre actividad económica y el derecho a la libre competencia (art. 333), el ejercicio de cualquier profesión u oficio (art. 26). Así mismo, indica que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas (art. 226); y promoverá la integración con las demás naciones, especialmente con los países de América Latina y del Caribe (lo cual demuestra la aplicación del proceso de globalización) (art. 227), pero una vez más, restringidas ambas situaciones a los principios de equidad, igualdad y reciprocidad.

Esa inclusión de postulados y reconocimiento de derechos de carácter social al tiempo que de carácter liberal, aunque aparentemente contradictoria, deja entrever que el sistema económico recogido por el Constituyente del 91 es el de Economía Social de Mercado. Así lo ha entendido el intérprete natural de la constitución, la Corte Constitucional Colombiana, que lo ha reiterado en múltiples sentencias, aunque en las primeras de ellas no utilizara el término de Economía Social de Mercado.

Ciertamente, en la sentencia C-074 de 1993, la Corte aclaró que la Carta de 1991 “no se trata de un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico”, pues las instancias de decisión política deben, de una parte, respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos y, de otra, operar conforme a los valores y principios rectores que la Carta consagra, así como procurar la plena realización

de los derechos fundamentales<sup>37</sup>. Y asevera igualmente que 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.

No obstante, en lo atinente al hecho de que no se instituya un modelo económico específico, parece contradictoria la Corte<sup>38</sup> al explicar lo siguiente:

Ahora bien, es cierto que la Carta crea un marco general de regulación económica, pero mal podría un texto —que pregonara como fundamental el principio de la democracia—, constitucionalizar un modelo económico restringido, rígido, inamovible, que tuviera como efecto legitimar exclusivamente una ideología o partido y vetar todas aquellas que le fueren contrarias.

El principio democrático supone la idea de alternación y esta solo se cumple si es posible que se debata en el panorama político con ideas y doctrinas diferentes a partir de las cuales la voluntad popular, representada en las urnas elija la que a su juicio desarrolle de mejor manera

los conceptos de justicia que encierra la Carta política.

Es importante señalar entonces que el marco constitucional otorga a los actores políticos un amplio margen de libertad, al interior del cual es posible diseñar modelos económicos alternativos.

Ciertamente dicha manifestación de la Corte resulta a todas luces conflictiva, pues podría dar pie a que muchos juristas lleguen a decir que, en virtud de los principios democráticos y pluralistas institucionalizados en la Carta del 91, en el Estado se puedan implementar diversos sistemas económicos de acuerdo a la ideología del partido político de turno. En otras palabras, podría aplicarse durante un periodo de tiempo, por ejemplo, un modelo económico capitalista puro, pero en años subsiguientes uno de economía planificada. Sin embargo, lo anterior en realidad no parece ser el sentir de la Carta Magna, como quiera que aunque se protegen una serie de derechos de contenido económico como la libre competencia y la propiedad privada, también se protegen amplios derechos sociales; por tanto, aplicar un modelo económico u otro podría conducir al desconocimiento de alguno de esos dos tipos de derechos.

Efectivamente no es esa la interpretación que se asoma del guardián constitucional de Colombia, pues en esa misma sentencia de control de constitucionalidad (C-074/93) dice a párrafos seguidos que:

37 Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Proceso D-119. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/> Pág. 25.

38 *Ibidem*.

Pero dichos modelos [económicos] deben, en todo caso, estar encaminados a la realización de los valores que consagra la Carta, a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por la efectividad de los derechos constitucionales (...)

No caben, pues, en el sistema jurídico colombiano, proyectos o normas discriminatorias o que vulneren la igualdad de oportunidades, o tiendan a desproteger la libertad de empresa dentro del marco de una economía social de mercado (...).

Todo lo anterior converge a un mismo punto: el modelo económico acogido por el legislador constitucional en Colombia es el de Economía Social Mercado. A pesar de eso, valga reiterar que las primeras sentencias del intérprete natural de la Constitución no siempre aludieron expresamente a la denominación “Economía Social de Mercado”. En cohesión con ello, la sentencia C-524 de 1995 advierte que el sistema económico reconocido y amparado por nuestra Constitución es el del libre mercado, en el que se garantiza la libre actividad económica y la iniciativa privada, esto es, la libertad de empresa, pero dentro de los “límites del bien común”, instituyéndose la libre competencia como un derecho de todos que supone “responsabilidades”<sup>39</sup>. A continuación aclara que, sin embargo, se le asigna al Estado la dirección general de la

economía y se le otorgan plenas facultades para intervenir en esa actividad. En conclusión, aunque la Corporación no se haya referido claramente al sistema de Economía Social de Mercado, es ese el modelo que describe y no realmente el de libre mercado.

Posteriormente en sentencia C-616 de 2001 expresamente indica que “la reforma constitucional de 1991 adoptó el modelo propio de una economía social de mercado e introdujo una serie de principios e instituciones para armonizar la intervención del Estado con la libertad de los ciudadanos, entre las cuales el de la libertad económica tiene un valor superior dentro del ordenamiento jurídico”<sup>40</sup>.

Por otro lado, la adopción de este híbrido teleológico —como denomina el catedrático Edgar Quiroga Natale<sup>41</sup> a la Economía Social de Mercado— causa polémica entre quienes pretenden darle prevalencia sea a los derechos de contenido social, o sea a los de carácter liberal. De facto, los postulados constitucionales con claro sentido socialista, han llevado a muchos juristas (entre ellos varios miembros de la Corte Constitucional) a realizar interpretaciones constitucionales que respaldan una fuerte defensa de los derechos fundamentales muchas veces con desconocimiento de las consecuencias económicas que su activismo judicial le puede

39 Colombia. Corte constitucional. Sala Plena. Sentencia C-524 del 16 de noviembre de 1995. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Proceso D-920. Copia tomada directamente de la página web de la corporación. <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/> Pág. 14.

40 Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-616 del 13 de junio de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Proceso D-3279. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>. Pág. 33.

41 Magíster en Derecho Económico, docente de los programas de posgrados de la Universidad Libre Seccional Barranquilla.

causar al erario público, situación que a veces aparece dejando de lado los principios de economía relacionados con la asignación eficiente de recursos<sup>42</sup>.

En otro extremo, el hecho de que la Constitución introduzca principios del liberalismo a través del reconocimiento del derecho de propiedad privada e individual, entre otros derechos, sirve de fundamento para que algunos autores (principalmente economistas miembros del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda) analicen la Constitución en función de los principios de economía que en diversas oportunidades sacrifica la protección de derechos y garantías fundamentales con el pretexto de la sostenibilidad de un modelo económico<sup>43</sup>.

A manera de conclusión sobre este tópico, se debe manifestar que, controversial o no, el sistema de desarrollo económico que el constituyente primario trajo al Estado a partir de 1991, es la Economía Social de Mercado. En confirmación de las sentencias ya reseñadas, se pueden consultar las sentencias C-228 de 2010, C-978 de 2010, C-313 de 2013, y C-527 de 2013<sup>44</sup>.

### 3. Implicaciones de la adopción de un modelo de Economía Social de Mercado

Tal como se explicó en precedencia, la crisis del Estado de Bienestar y por ello la adopción de nuevo modelo de Estado, y con él un nuevo sistema de desarrollo económico —el de Economía Social de Mercado— implicó una serie de profundas reformas estatales implantadas en toda América Latina a partir de la década de 1980.

El Banco Interamericano de Desarrollo — BID— menciona que la crisis de Estado que se comenzó a dar en esta región en los años ochenta no fue solamente de tipo fiscal, sino también una crisis de funcionamiento del aparato administrativo, y por consiguiente, de legitimidad política. La complejidad alcanzada en esa época por los aparatos administrativos en la mayoría de los países del subcontinente había traído como consecuencia un exceso de empleo público, y rendimientos decrecientes de los recursos públicos utilizados, y por ende, estancamiento de las coberturas y el deterioro de la calidad de los servicios básicos<sup>45</sup>.

Un ejemplo del fracaso del Estado como empresario se da claramente en el sector del servicio de energía eléctrica en toda América Latina, aunque con algunas pocas excepciones<sup>46</sup>. Como

42 Quiroga Natale, Édgar A. (2007). La ponderación de los derechos en el Estado de escasez. Entre la dimensión de peso jurídica y la eficiencia económica. En: Revista de Economía del Rosario. Disponible en [http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v10n1\\_quiroga.pdf](http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v10n1_quiroga.pdf) Pág. 7.

43 Ibídem.

44 Todas estas sentencias son detalladas en la bibliografía de este artículo.

45 Banco Mundial, Banco Interamericano De Desarrollo, Mayol Ediciones. Op. cit., pág. 2.

46 De acuerdo al BID, una de las excepciones es la empresa colombiana: Empresas Públicas de Medellín, EPM, que ha mantenido un buen desempeño. Ver en Milán, Jaime (2006). Entre el mercado y el Estado Tres décadas de reformas en

antecedentes del panorama crítico de este sector, se observa que a mediados del siglo pasado el servicio de electricidad en todo el subcontinente era prestado por empresas privadas que prácticamente solo le servían a los núcleos más poblados, no teniendo incentivos para suministrarlo en las zonas de difícil acceso. Esa situación llevó a la nacionalización del servicio en casi todos los países latinoamericanos, quienes con el apoyo de la Banca multilateral lograron significativos avances en cobertura y calidad que contribuyeron a la legitimación del modelo estatista en este sector.<sup>47</sup> Sin embargo, años después, en la década de los setenta, el modelo estatista mostró un claro resquebrajo debido a la escasa capacidad de gestión y la incapacidad de controlar los intereses de políticos corruptos que se aprovechaban de las oportunidades que se presentaban con la adjudicación de contratos de construcción y suministro millonarios<sup>48</sup>. Tiempo después la crisis de la apropiación estatal de la prestación del servicio de electricidad en toda la región era evidente, lo que llevó a mediados de los noventa a que este se privatizara (aunque no del todo), bajo un nuevo paradigma de Estado, ya no prestador sino regulador<sup>49</sup>.

Otro acontecimiento en los noventa, es que las democracias mono o bipartidistas y excluyentes de algunos países como Colombia, México y

Venezuela se vieron forzadas a abrir espacios de participación a los grupos políticos y sociales marginados; y las guerras civiles e inestabilidad política de otros países en Centro América; dieron lugar a cambios importantes en los regímenes políticos de estas naciones. Estos cambios se resumen en los fenómenos de democratización (aumentó el número de presidentes elegidos popularmente), estabilización macroeconómica —a través de la reducción de la inflación y el control de los grandes desórdenes fiscales a ella asociados— y la apertura de los países al comercio internacional mediante la reducción de aranceles y otras trabas al comercio<sup>50</sup>.

Argumenta el BID que la decisión de apertura económica fue un reconocimiento de que el Estado estaba perdiendo autonomía para proteger la economía y mantener la competitividad, así como para manejar la política macroeconómica en direcciones opuestas a las tendencias financieras del exterior, o financiarse con los impuestos al comercio internacional<sup>51</sup>.

Adicionalmente reconoce el BID que la reducción del aparato estatal visible en los recortes repentinos en el gasto público, liquidaciones de empresas estatales y el colapso de algunas funciones del Estado en los países más severamente afectados, generaron oposición al sistema de reformas, bajo la tesis de que “el antiguo modelo de Estado paternalista, intervencionista y generador de empleos públicos innecesarios

---

el sector eléctrico de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Librería del BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=835627>. Pág. 157.

47 Milán, Jaime. Op. cit., pág. 3.

48 Milán, Jaime. Op. cit., pág. 10.

49 Milán, Jaime. Op. cit., pág. 35.

---

50 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones. Op. cit., pág. 3.

51 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones. Op. cit., pág. 5.

sería remplazado por un Estado minimalista, concentrado en proteger los derechos de propiedad, asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar el acceso tan solo a los más elementales servicios de justicia, salud y educación<sup>52</sup>.

No obstante, esa tesis es refutada por el Banco, quien alega que ese temido Estado de corte neoliberal nunca llegó a ser una realidad. Se trata verdaderamente “de un Estado más acotado en tamaño y en objetivos en comparación con el modelo de Estado anterior, es decir más representativo y legítimo; menos centralizado; más gerencial y menos burocrático; promotor en lugar de protector del sector privado y del empleo, y garante del acceso a los servicios básicos de educación, salud y seguridad social, aunque no necesaria”.

En concordancia con lo anterior, y como muestra de la verdadera reducción del tamaño del aparato estatal en nuestros países latinos bajo el paradigma del Estado Regulador, hay que mencionar la rápida expansión de las agencias reguladoras en todo el subcontinente latino. Estas entidades son inspiradas en sus congéneres “*The Regulatory Agencies*” del sistema jurídico norteamericano y entraron a cumplir la función principal de controlar, en toda su extensión, la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las actividades económicas, así como la propia actuación de las personas privadas que pasaron a ejecutarlas, inclusive, imponiendo su adecuación a los fines establecidos por el Gobierno y

a las estrategias económicas y administrativas que inspiraron el proceso de desestatización<sup>53</sup>.

Efectivamente, las Agencias Reguladoras han crecido en América Latina de una manera vertiginosa desde 1920 a través de distintos sectores. De las 43 agencias existentes en 1979 (la mayoría en el sector financiero), el número global se ha multiplicado por tres hasta alcanzar un total de 134 agencias a finales de 2002. Además, mientras que en 1979 solo 21 de estas agencias eran nominalmente autónomas, a finales de 2002 su número había crecido casi seis veces, hasta llegar a un total de 119 agencias nominalmente autónomas<sup>54</sup>. Estas cifras dejan entrever la contundente aplicación de la idea de gobernanza a través de autoridades reguladoras, imbricada en todo el proceso de reformas estatales realizadas en todo el subcontinente latino, y que tienen total compatibilidad con el Sistema de Economía Social de Mercado, que propugna por la reducción del accionar estatal pero no la total desregulación del mercado.

### 3.1. Reformas estatales en Colombia

Contra las bondades que el BID predica del proceso de reforma estatal llevado a cabo en

52 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones. Op. cit., pág. 6.

53 Traducción realizada de Santos de Almeida, Elizangela; Elton Dias, Xavier (2013). O poder normativo e regulador das Agências Reguladoras Federais: abrangência e limites. Disponible en [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=11293&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=11293&n_link=revista_artigos_leitura). Pág. 3.

54 Jordana Jacint, Levi-Faur David (2005). ¿Hacia un Estado Regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores. Fundación CIDOB, Barcelona. Disponible en [http://www.cidob.org/publicaciones/series\\_pasadas/documentos/america\\_latina/hacia\\_un\\_estado\\_regulador\\_latinoamericano\\_la\\_difusion\\_de\\_agencias\\_reguladoras\\_autonomas\\_por\\_paises\\_y\\_sectores](http://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/hacia_un_estado_regulador_latinoamericano_la_difusion_de_agencias_reguladoras_autonomas_por_paises_y_sectores). Pág. 5

América Latina principalmente desde los años ochenta, y de contera, las ventajas de la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo económico que tiene al mercado como protagonista principal; aparecen los críticos que argumentan que la reforma en América Latina ha estado jalonada por los intereses monetaristas de los organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y gobiernos centrales que han condicionado sus aportes, ayudas o créditos a políticas de ajuste estructural. Estas políticas están contempladas en el llamado Consenso de Washington, con base en el cual los países latinoamericanos fueron conminados por las instituciones financieras de Washington a establecer políticas monetaristas, de mercado, abiertas, no intervencionistas. La situación de la deuda externa y la imperante necesidad de crédito le dio a Washington el poder para lograr un cambio general en las políticas de la región y en buena parte del mundo en desarrollo<sup>55</sup>.

En el caso de Colombia, se observa que el proceso de reforma estatal comenzó en una primera fase como respuesta a la crisis de legitimidad y gobernabilidad que enfrentaba el Estado: movilizaciones, paros cívicos por la inconformidad de promesas electorales incumplidas frente a las necesidades de servicios públicos, vías, educación, medio ambiente y también por la presión del movimiento insurgente<sup>56</sup>.

La segunda fase inicia con la Constitución de 1991, la cual, aunque se da en la coyuntura de la desestabilización institucional que originó, entre otras cosas, la presión del narcotráfico; en realidad abraza el fin primordial de adecuar la estructura estatal a las exigencias del modelo mercadocéntrico: reducción de su tamaño, privatizaciones, desregulación de la economía, despolitización y tecnocratización de la gestión pública. En ese marco se reglamentó la libre competencia en la prestación de servicios públicos; se desmontaron instituciones financieras; se vendieron total o parcialmente empresas estatales; se liquidaron instituciones de orden nacional<sup>57</sup>.

Fue pocos años después de expedida la Constitución de 1991, que se dio la tan criticada Reforma a la Salud, por medio de la Ley 100 de 1993 que creó el llamado “Sistema de Seguridad Social Integral en Salud”, el cual involucra como actores del mismo, al Estado (como garante del sistema en su coordinación, control, y dirección), los aseguradores (Entidades Promotoras de Salud, EPS) y los prestadores (Instituciones Prestadoras de Servicio, IPS). Estas entidades a lo largo de su existencia han tenido serios problemas de ineficiencia y corrupción.

En términos generales, las reformas que se emprendieron en los gobiernos de los presidentes Barco, Gaviria y Samper tuvieron varios propósitos, entre ellos, profundizar la descentralización y reorganizar las entidades nacionales para transferir competencias a los

55 Correa Young, Rosalía. Op. cit., pág. 109.

56 Correa Young, Rosalía. Op. Cit., pág. 111.

57 Correa Young, Rosalía. Op. cit., págs. 111 y 112.

gobiernos territoriales; reorganizar la distribución de funciones y su ejercicio desde las propias entidades nacionales; privatizar algunas agencias<sup>58</sup>.

Ya la tercera fase de reformas estatales ocurrió en el año 2000 y consistió en un profundo ajuste fiscal, impuesta por el Fondo Monetario Internacional, para reducir el déficit fiscal nacional, que en ese momento ascendía al 28,4% del PIB y representaba intereses, el 4% del PIB y la cuarta parte de los gastos; utilizándose como estrategia el recorte de las transferencias a las entidades territoriales<sup>59</sup>.

Ahora bien, el déficit fiscal sufrido por departamentos y municipios encuentra razón en la falta de verdaderas políticas nacionales que ayudaran al fortalecimiento de la descentralización que trajo consigo la nueva Constitución de 1991, y la falta de gestión administrativa y financiera a nivel local. Fruto de esta crisis financiera, se expidió la Ley 550 de 1999 sobre reestructuración de pasivos, que impuso ajustes a las entidades territoriales respecto al uso de sus propios ingresos. Otra muestra del carácter dudoso de una real descentralización y autonomía de los entes territoriales colombianos, es la Ley 617 del 2000 que se aprobó para racionalizar el gasto de dichas entidades, categorizándolas de acuerdo a su población e ingresos corrientes de libre destinación. En esa

norma se definieron los porcentajes máximos de gastos de funcionamiento, gastos de contralorías y personerías, y honorarios de concejales y diputados; de igual manera, la financiación y provisión del pasivo prestacional y pensional, con base en los ingresos corrientes de libre destinación<sup>60</sup>.

De otro lado, el ajuste fiscal continuó con la creación del Sistema General de Participaciones a través del Acto Legislativo 01 de 2001, que consiste en un fondo común del que se hacen los giros o transferencias a los entes territoriales, teniendo en consideración la población atendida y por atender; la población urbana y rural; la eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. Estos ajustes tenían la intención de disminuir el déficit fiscal nacional, controlar la crisis financiera y fortalecer la descentralización presionando el esfuerzo y la capacidad fiscal; empero, son pocos los frutos recogidos hasta el momento, como quiera que la dependencia de las transferencias nacionales para inversión sigue siendo alta y los entes territoriales demuestran poca eficiencia en la recaudación de recursos financieros<sup>61</sup>.

Otra consecuencia del ajuste fiscal del Estado colombiano ha sido la reducción de la planta de cargos y funciones administrativas, profesionales u operativas, realizadas antes por los municipios de manera directa y que representaban grades cargas prestacionales. Ese cambio se ve representado por ejemplo, en la Ley 80 de

58 González Salas, Édgar (2012). La reforma al Estado: bondades y limitaciones. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2707-la-reforma-al-estado-bondades-y-limitaciones.html>.

59 Correa Young, Rosalía. Op. cit., pág. 112.

60 Correa Young, Rosalía. Op. cit., pág. 113.

61 Correa Young, Rosalía. Op. cit., pág. 114.

1993 sobre contratación de particulares a través del popular modelo de *prestación de servicios*, así como los servicios laborales tercerizados o *outsourcing*; que dio lugar al establecimiento de múltiples cooperativas y bolsas de empleo, a quienes los municipios y departamentos contratan para la prestación de servicios de salud, servicios docentes, recolección de basuras e incluso recaudación de impuestos<sup>62</sup>.

Estas reformas de la tercera fase, sucedieron en el marco del mandato de Uribe cuyo gobierno le apuntó a la disminución de las nóminas de la burocracia central, pretendiendo que el dinero que se dejara de utilizar en las mismas fuese útil para aumentar la inversión pública. No obstante, los analistas de estas reformas rebaten el que verdaderamente ese objetivo se haya cumplido. Denuncian que las reformas de la presidencia de Uribe tuvieron efectos negativos que se ven reflejados en: nóminas paralelas, disfrazadas de gastos de inversión; un menor número de entidades con mayores responsabilidades y en detrimento de su especialización; pérdida de credibilidad en muchas instituciones, y redes de corrupción que penetraron profundamente diferentes esferas de la Administración<sup>63</sup>.

Las reformas de los últimos años en cabeza del actual presidente Juan Manuel Santos han tenido un enfoque anglosajón, estableciéndose agencias pequeñas especializadas y con alto nivel de desempeño. Se suprimieron entidades desgastadas por inoperancia, corrupción y

falta de credibilidad, como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Además, se escindieron ministerios que habían sido fusionados en el gobierno de Uribe, como los Ministerios de Salud y Trabajo; Interior y Justicia; Ambiente y Vivienda<sup>64</sup>.

Finalmente, merece la pena manifestar que dentro de todos los cambios que ha afrontado el país a lo largo de estos últimos 25 años, el logro más valioso para la materialización de los derechos fundamentales de los colombianos, ha sido sin duda la acción de tutela, la cual además ha servido de vehículo para el gran activismo judicial ejercido por la Corte Constitucional en la defensa de los derechos del Estado Social de Derecho, que en varias ocasiones se han visto afectados por la reducción del actuar estatal en materia social bajo los lineamientos que el nuevo paradigma de Estado no Interventor y el Sistema de Economía Social de Mercado prescribe. Un ejemplo claro es la sentencia C-383 de 2009<sup>65</sup>, en la que la Corte declaró inexecutable el aparte normativo que ordenó al Banco de la República que para la liquidación de las UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo), en la actualización del valor de las deudas de financiamiento de vivienda, tuviese la variación de las tasas de interés en la economía; fórmula matemática que se mostraba excesivamente onerosa y que había causado que muchos ciu-

62 Correa Young, Rosalía. Op. cit., pág. 115.

63 Gonzáles Salas, Édgar. Op. cit., pág. 2.

64 Ibidem.

65 Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra Proceso D-2294. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

dadanos perdieran sus casas, violándoseles el derecho a la vivienda digna.

## Conclusiones

De las temáticas analizadas previamente se puede concluir, en primer lugar, que aunque la Constitución de 1991 no haya reconocido de manera manifiesta un sistema económico en particular como una de las herramientas para la realización de los fines del Estado, es evidente que el constituyente tácitamente prescribió la aplicación de un modelo de Economía Social de Mercado. Así lo ha interpretado la Corte Constitucional como tribunal supremo de los asuntos de esa materia, en varias de sus providencias.

Como modelo de desarrollo económico, la Economía Social de Mercado resultar un tanto paradójica, ya que el reconocimiento de derechos sociales por un lado, y la protección de derechos liberales por otro, pueden estar en oposición. Efectivamente, en el Estado colombiano constantemente se han presentado controversias entre quienes respaldan una fuerte defensa de los derechos fundamentales (la Corte Constitucional, por ejemplo), incluso con desconocimiento de las consecuencias económicas que puede sufrir el Estado (sentencia sobre UPAC); y entre quienes pregonan una interpretación constitucional en función de los principios de economía (Banco de la República y Ministerio de Hacienda) aunque comporte la desprotección de derechos y garantías fundamentales. Es evidente que la tensión entre ambas posiciones subsistirá siempre que entren

en conflicto intereses de contenido económico, y de contenido social.

El hecho de que no se erija un sistema económico en particular da lugar a una interpretación inicialmente contradictoria de la Corte, cuando en la sentencia C-074/93 indica que a pesar de que la Constitución crea un marco general de regulación económica, debido al principio fundamental de la democracia, no constitucionalizó un modelo económico restringido, rígido, inamovible; lo cual hubiese significado legitimar exclusivamente una ideología o partido y vetar todas aquellas que le fueren contrarias.

Un entendimiento literal de lo anterior podría servir de justificación para que durante un periodo de tiempo, por ejemplo, se aplique en el país un modelo económico capitalista puro, mientras que en años subsiguientes uno de economía planificada, conforme a la ideología del partido político imperante en ese momento. Empero, no parece haber sido esa la intención del constituyente primario, ni aun la interpretación de la Corte, la cual en esa misma sentencia identifica la Economía Social de Mercado como el modelo de desarrollo económico traído por el legislador constitucional. Y es que la implementación de un modelo de economía planificada, o de mercado puro, resulta imposible a la luz de nuestra Carta de derechos, en la medida en que no es compatible un modelo socialista en Colombia porque desconocería los amplios derechos liberales de contenido económico que se contemplan, tales como la libertad de empresa e iniciativa privada, la propiedad privada y el principio de la subsidiaridad del Estado

(en sentido negativo); al tiempo que no sería admisible un modelo de Estado completamente liberal porque podría conducir a la vulneración de derechos sociales como la salud, la educación, el mínimo vital, etcétera.

Tal vez lo que pretendió el constituyente primario al no establecer un modelo económico específico, fue dar oportunidad a que en virtud del principio de democracia y pluralismo, puedan haber gobiernos de turnos que intensifiquen la intervención estatal para corregir las fallas del mercado, y aumenten su capacidad de actuación en el aspecto social en búsqueda de una mayor igualdad y justicia distributiva; engrosándose en este evento el carácter social del modelo de economía mixta. O que en el hipotético caso de que la brecha entre pobres y ricos se haya logrado disminuir significativamente, pueda el mandatario del momento desregular un poco más el mercado y aplicar otras medidas de conformidad al mismo, intensificándose en esa oportunidad el carácter liberal del sistema económico en mención. Pero nunca que un carácter anule a otro.

De otra parte, es importante cavilar en que, a pesar de todas las ventajas que ha prometido la Economía Social de Mercado como modelo de desarrollo económico, en el que el Estado le confiere al mercado un amplio margen de acción, sin dejar de intervenir activamente para garantizar la libre competencia, y la ejecución de una política social y distributiva; en la práctica, estos beneficios poco se vislumbran, al menos no en el caso nuestro. En efecto, aunque no se pueda predicar que los servicios y actividades

económicas que emprendía el Estado antes de todas las reformas que se llevaron a cabo desde los ochenta hayan sido realizadas con alta eficiencia y calidad, ni excelentes manejos financieros y administrativos; lo cierto es que entre los particulares que ahora realizan dichas actividades se encuentran organizaciones, empresas o personas que no tienen el profesionalismo requerido para asumir responsabilidades en materia de educación, salud, entre otras. Muchas IPS, *verbigracia*, son acusadas de no atender adecuadamente a sus pacientes, desconociendo el derecho a la dignidad humana a más del de Salud.

Esas empresas privadas se erigen en pro de sus intereses de lucro, y muchas veces no logran generar cambios significativos ni en la cobertura, ni en la calidad de la prestación de servicios que los derechos sociales de los colombianos demandan. La materialización de los derechos fundamentales como Salud, Educación, y Vivienda, así como los servicios públicos básicos (saneamiento básico, agua potable, energía eléctrica), requieren de la fuerte intervención del Estado, procurándose la verdadera realización de los fines que el constituyente primario estableció en la Carta de 1991. De lo contrario, la brecha entre quienes dentro de la lógica de funcionamiento de una economía mercadocéntrica pueden escoger libremente las ofertas del mercado relacionadas con políticas sociales y los que no, seguirá en aumento.

En términos generales se puede decir que la economía social de mercado tal cual como está planteada resulta beneficiosa para ambos tipos

de derechos, los sociales y liberales, pero al menos en el caso colombiano no ha dado frutos realmente satisfactorios. La intervención estatal en la economía se justifica no solo desde una perspectiva organizacional, sino también desde un punto de vista axiológico, pues persigue la materialización de principios y valores consagrados la Carta de derechos. De igual manera, las reformas financieras administrativas y fiscales que se realicen en el Estado deberían atender al consenso social para que desde un principio sea tenidas por legítimas y puedan traducirse en instituciones duraderas y estables<sup>66</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones (2007). El Estado de las Reformas del Estado en América Latina. Disponible en <http://pub.iadb.org/uniquesigfafe58f9338cf1e1905eedf24126df11/uniquesig0/IADBOpenPortalHomePage/>. Acceso el 5 de agosto de 2015.
- Colombia. Constitución Política, 1991.
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Proceso D-142. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Proceso D-119. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-524 del 16 de noviembre de 1995. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Proceso D-920. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Proceso D-2294. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-616 del 13 de junio de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Proceso D-3279. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-150 del 25 de febrero de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Proceso D-4194. Copia tomada directamente de la página web

<sup>66</sup> Gonzáles Salas, Édgar. Op. cit., pág. 5.

de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia T-768 del 31 de julio 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-228 del 24 de marzo de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Proceso D-7865. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-186 del 16 de marzo de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Proceso D-8226. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-313 del 23 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Proceso D-7865. Copia tomada directamente de la página web de la corporación: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Cortés Zambrano, Sonia Patricia (2009). El Estado, la Constitución y la Economía de Mercado. En Revista virtual Vía In-

veniendi Et Iudicandi “Camino del Hallazgo y del Juicio”, Universidad Santo Tomás. 44 págs. Disponible en <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi9/04-Sonia-Patricia-Cortez-Zambrano/EL%20ESTADO,%20LA%20CONSTITUCION%20Y%20LA%20ECONOMIA%20DE%20MERCADO%20-%20SONIA%20CORTES.pdf>. Acceso el 5 de octubre de 2015.

Correa Young, Rosalía (2006). La Reforma del Estado en Colombia: entre el ajuste fiscal y el fortalecimiento de la participación ciudadana. En Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, Vol. 22, N°. 35. 31 págs. Disponible en <http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/view/1006>. Acceso el 30 de julio de 2015.

De la Torre Vargas, David (2014). Fallos del mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas. En Revista Digital de Derecho administrativo, N° 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 62 págs. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3994>. Acceso el 30 de julio de 2015.

González Salas, Édgar (2012). La reforma al Estado: bondades y limitaciones. Disponible en <http://www.razonpublica.com>

com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2707-la-reforma-al-estado-bondades-y-limitaciones.html. Acceso el 10 de noviembre de 2015.

Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-59942006000100006](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942006000100006) Acceso el 3 de mayo de 2015.

Jordana Jacint, Levi-Faur David (2005). ¿Hacia un Estado Regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores. Fundación Cidob, Barcelona. 52 págs. Disponible en [http://www.cidob.org/publicaciones/series\\_pasadas/documentos/america\\_latina/hacia\\_un\\_estado\\_regulador\\_latinoamericano\\_la\\_difusion\\_de\\_agencias\\_reguladoras\\_autonomas\\_por\\_paises\\_y\\_sectores](http://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/hacia_un_estado_regulador_latinoamericano_la_difusion_de_agencias_reguladoras_autonomas_por_paises_y_sectores). Acceso el 30 de julio de 2015.

Milán, Jaime (2006). Entre el mercado y el Estado. Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Librería del BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=835627>. Acceso el 9 de octubre de 2015.

Ochoa Maldonado, Omar Alfonso (2014). Análisis económico del derecho. Perspectivas para su desarrollo académico. Bogotá: Editorial Académica Española. 144 págs.

Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Fundación (2011). Una mirada a la teoría, a los modelos económicos y a la economía social de mercado. Reflexiones teóricas para Bolivia. 329 págs. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_31394-1522-4-30.pdf?120620223215](http://www.kas.de/wf/doc/kas_31394-1522-4-30.pdf?120620223215). Acceso el 11 de julio de 2015.

Olivos Celis, Milagros Kelly (2013). Fundamentos Constitucionales de la Economía Social de Mercado en la economía peruana. En Revista de Investigación Jurídica. 27 págs. Disponible en <http://intranet.usat.edu.pe/usat/ius/files/2011/12/Milagros-Olivos-Celis-Fundamentos-constitucionales-de-la-econom%C3%ADa-social-de-mercado-en-la-econom%C3%ADa-peruana.pdf>. Acceso el 13 de mayo de 2015.

La Gran Enciclopedia de Economía. Disponible en <http://www.economia48.com/spa/d/laisser-faire-laisser-passer/laisser-faire-laisser-passer.htm>. Acceso el 23 de noviembre de 2015.

Perdomo Villamil, Camilo (2014). Control judicial de la regulación económica en clave de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). En Revista Digital de Derecho Administrativo, N°.

Mateo, Graciela; Solveira, Beatriz (2006). Economía social e intervención estatal en la Argentina del siglo XX. Mundo Agrario. Vol. 6 No. 12, La Plata, Argentina.

12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 104 págs. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3995>. Acceso el 30 de julio de 2015.
- Quintana Benavides, Augusto (2011). El principio de subsidiariedad. En Revista de Derecho Edición Especial. Santiago de Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile. 136 págs. Disponible en <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/31682>. Acceso el 5 de mayo de 2015.
- Quiroga Natale, Édgar A. (2007). La ponderación de los derechos en el Estado de escasez. Entre la dimensión de peso jurídica y la eficiencia económica. En Revista de Economía del Rosario. 93 págs. Disponible en [http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v10n1\\_quiroga.pdf](http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v10n1_quiroga.pdf) Acceso el 14 de mayo de 2015.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto (2007). La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho. En Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, Vol. 5, Madrid: Universidad Alfonso X el Sabio. 20 págs. Disponible en <http://www.urosario.edu.co/Profesores/Listado-de-profesores/R/Restrepo-Medina-Manuel-Alberto.aspx>. Acceso el 3 de abril de 2015.
- Romero Becerra, John Tairo (2008). El papel de los tributos. En los fallos de mercado. En Apuntes del Cenes. Portal de Revistas UPTC. Vol. 27 No. 46. 18 págs. Disponible en: <http://revistas.uptc.edu.co/revistas/index.php/cenes/article/view/241>. Acceso el 10 de junio de 2015.
- Santos de Almeida, Elizangela; Elton Dias Xavier (2013). O poder normativo e regulador das Agências Reguladoras Federais: abrangência e limites. Disponible en [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=11293&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=11293&n_link=revista_artigos_leitura). Acceso en mayo de 2014.
- Valier, Jacques (1994). Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. En Cuadernos de Economía, Vol. XIV. No. 21 Bogotá. 65 págs. Disponible en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/14047>. Acceso el 2 de agosto de 2015.
- Vargas Laverde, Jennifer (2010). Las políticas sociales en el marco de la Constitución de 1991. En Revista Opera, N°. 10. 129 págs. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3905075> Acceso el 2 de agosto de 2015.