

**ESTUDIOS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL ECONÓMICO**

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Ciencias Jurídicas
2001

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	IX
PRÓLOGO	XIII
RÉGIMEN MONETARIO	1
PROPUESTA SOBRE EL RÉGIMEN MONETARIO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA	3
I. La regulación monetaria en la Constitución vigente	3
II. Temas monetarios que deben ser objeto de regulación constitucional ..	5
A. Convivencia de la regulación	7
B. Simplificación y claridad en el alcance de las regulaciones	7
C. Definición de un régimen especial de derecho público para el Banco Central	9
D. Unificación orgánica de la banca central	10
E. Autonomía administrativa, patrimonial y técnica	10
F. Restricciones a la emisión monetaria	11
G. Unidad de los sistemas de control sobre el Banco Central, según el carácter técnico de sus funciones	12
III. La regulación del sistema monetario y la autonomía y ubicación de la banca central según las constituciones modernas	12
IV. Proyecto articulado	25
ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. REFLEXIONES PARA SU REFORMA	27
I. La emisión como arbitrio fiscal	27
II. La emisión a partir de 1881	30

III. Prohibición de la emisión por el gobierno y como un recurso fiscal	33
IV. La separación del manejo monetario respecto del fiscal	40
V. Consagración constitucional de la prohibición	45
VI. ¿Debe reformarse el artículo 49?	58
VII. El cambio de concepción del Congreso	59
VIII. Proyectos presentados durante 1988 y 1989 para reformar el artículo 49 de la Constitución	61
 REFORMA CONSTITUCIONAL AL RÉGIMEN MONETARIO EN COLOMBIA	 66
I. La soberanía monetaria	66
II. La regulación monetaria en la Constitución anterior	69
III. El régimen monetario y la función de banca central	83
IV. El nuevo régimen monetario colombiano	86
1. Antecedentes	86
2. Alcance del nuevo régimen monetario	99
a. Consagración constitucional de la función de banca central y del órgano encargado de cumplirla	99
b. El principio constitucional de la estabilidad de la moneda	100
c. Funciones básicas de banca central a cargo del Banco de la República	123
d. Funciones del Congreso y del gobierno	128
e. Naturaleza, régimen jurídico y ubicación del Banco de la República en la estructura del Estado	129
f. La Junta Directiva del Banco de la República	131
g. Nombre de la institución	132
 ANTECEDENTES Y ALCANCES DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LAS COMPETENCIAS PARA SEÑALAR EL RÉGIMEN DE CAMBIO Y REGULAR LOS CAMBIOS INTERNACIONALES	 133
I. Régimen anterior	133
II. Reforma del régimen anterior	135
III. Alcance de una y otras funciones	156

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	159
EL CONTADOR GENERAL. ITINERARIO DE SU CONSAGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	161
INSTRUMENTOS LEGALES DE REGULACIÓN ECONÓMICA	173
PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES DE REGULACIÓN ECONÓMICA PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	175
I. Régimen territorial; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, mediante la expedición de leyes orgánicas	178
A. Régimen territorial	178
B. Las normas sobre planeación	179
C. Las normas sobre presupuesto	181
II. La organización del crédito público, la regulación del comercio exterior, el señalamiento del régimen de cambio internacional, la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora de los recursos captados del público, mediante la expedición de leyes cuadro o marco y de decretos que se sujeten a ellas	186
A. Leyes marco	186
B. Los decretos expedidos en ejercicio de facultades constitucionales del presidente	197
III. La supresión y fusión de entidades públicas y el tema de las leyes de autorizaciones y los decretos expedidos con base en ellas	202
IV. Las leyes que mandan la intervención económica del Estado y los decretos expedidos en virtud de ellas	204
V. Las facultades propias de carácter constitucional del presidente de la República y los decretos autónomos o reglamentos constitucionales expedidos sin sujeción a la ley previa	209

EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES PARA EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS	243
PROHIBICIÓN DE OTORGARLAS PARA EXPEDIR CÓDIGOS Y OTROS CUERPOS NORMATIVOS. ¿CUÁLES CÓDIGOS QUEDAN Y CUÁLES «CÓDIGOS» Y A NO SON?	243
IMPORTANCIA DE LOS CÓDIGOS Y DE LOS ESTATUTOS PARA EL DERECHO ECONÓMICO	243
I. El régimen anterior a 1991	243
II. El régimen a partir de 1991	245
III. Exigencias constitucionales para su expedición	246
A. Necesidad y conveniencia	246
B. Temporalidad	249
C. Precisión	251
D. Las facultades deben ser solicitadas expresamente por el gobierno	252
E. Su aprobación requiere de una mayoría calificada	252
F. No se pueden conferir ni ejercer las facultades para decretar impuestos ni para expedir o modificar códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni para expedir o modificar las leyes generales, cuadro o marco sobre materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política	253
a. No se pueden otorgar facultades para expedir o modificar códigos	253
IV. ¿Código Penal o régimen penal? ¿El Código Penal aún cumple los requisitos para que se le considere como tal?	275
b. No se pueden otorgar facultades para expedir o modificar leyes estatutarias	278
c. No se pueden otorgar facultades para expedir o modificar leyes orgánicas	278
d. No se pueden otorgar facultades para expedir o modificar leyes generales, cuadro o marco que contengan los objetivos y criterios a los cuales deba sujetarse el gobierno para regular las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política	279

e.	No se pueden otorgar facultades extraordinarias para expedir o modificar, por razones de política fiscal, las normas sobre aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.	280
f.	No pueden utilizarse las facultades extraordinarias para modificar o suprimir normas, trámites o procedimientos contenidos en normas cuya modificación o supresión en el futuro deban hacerse mediante la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes generales.	281
g.	Tampoco pueden utilizarse las facultades para modificar o suprimir regulaciones, trámites y procedimientos que se hallen contenidos en estatutos puesto que éstos han sido asimilados a códigos, para cuya modificación no pueden conferirse facultades extraordinarias.	281
h.	Tampoco pueden otorgarse facultades extraordinarias para modificar trámites y procedimientos administrativos que se hallen contenidos en normas diferentes al Código Contencioso Administrativo puesto que en el fondo serían facultades para expedir normas que deben estar integradas a dicho código ya que modifican los procedimientos previstos en el mismo.	286
i.	Finalmente, no se pueden conferir facultades extraordinarias para decretar impuestos o para modificar cualquiera de los elementos de la obligación tributaria.	293
	DERECHOS ECONÓMICOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN.	295
	LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	
	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y DESARROLLO LEGAL.	297
I.	Consideraciones generales.	297
1.	La garantía y el respeto de los derechos económicos o de los que tengan algún contenido económico.	297
2.	La existencia de una economía de mercado, con responsabilidad de los agentes económicos, de cuyo funcionamiento adecuado depende la eficiencia del sistema productivo y el bienestar de los consumidores.	298
3.	En caso, la actuación del Estado en la actividad económica.	301
II.	El artículo 78 de la Constitución Política y la consagración de los derechos de los consumidores y usuarios.	303

1.	Antecedentes	303
2.	El artículo 78 de la Constitución Política	311
III.	Desarrollo legal de los derechos de los consumidores y usuarios	315
1.	Antes de la Constitución de 1991	315
2.	Después de la vigencia de la Constitución de 1991	318
3.	Obligaciones de las entidades que presten servicios públicos	339
IV.	Apreciaciones jurisprudenciales	345
V.	Conclusiones	353
	EL LAVADO DE ACTIVOS	359
	Introducción	359
I.	La noción del lavado de activos	
II.	Factores determinantes del lavado de activos	376
A.	El sector informal de la economía	377
B.	La imperfección de los mercados	378
C.	El narcotráfico como actor transnacional	379
D.	La globalización económica	382
E.	La liberación de los controles cambiarios	383
III.	Etapas del lavado de activos	384
A.	Obtención, recolección y acumulación	385
B.	Colocación o transformación	385
C.	Distribución, estratificación o diversificación	386
D.	Inversión o integración	386
E.	Retrodistribución o reintegración	386
IV:	Mecanismos, técnicas e instrumentos principales del lavado de activos	386
A.	Mecanismos	387
B.	Técnicas	388
C.	Instrumentos	391
V.	Impacto del lavado de activos y efectos	394
A.	En el orden económico	394
1.	El sistema cambiario	401
2.	El sistema financiero y de capitales	404

3.	El sector de bienes y servicios	407
B.	En el orden social	408
1.	La relación entre cultura política y fenómenos delictivos de la naturaleza del lavado de activos	409
2.	La corrupción	410
3.	La violencia	411
C.	Impacto en lo político	418
VI.	Medidas normativas para el control y represión del lavado de activos	419
A.	Los convenios internacionales celebrados para el control y represión del lavado de activos	419
B.	Las medidas normativas de carácter internacional para el control y represión del lavado de activos	424
C.	Medidas normativas de carácter interno para el control y represión del lavado de activos	434
D.	Conclusión	459
VII.	Organismos internacionales comprometidos en la lucha contra el lavado de activos	460
A.	La Organización de las Naciones Unidas	461
B.	El Grupo de los 10	461
C.	El Grupo de Acción Financiera	462
D.	El Grupo de Acción Financiera del Caribe	462
E.	El Consejo de Europa	463
F.	El Consejo de la Unión Europea	463
G.	La Organización de Estados Americanos	464
H.	La INTERPOL	464
I.	La Cumbre de las Américas	465
J.	La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	465
	LAS GARANTÍAS DE LA PROPIEDAD Y SUS EXCEPCIONES	470
	LA EXPROPIACIÓN, LA OCUPACIÓN TEMPORAL, EL COMISO O DECOMISO Y LA EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO	470
	Introducción	470
I.	El derecho de propiedad	474
A.	Consideraciones generales	474
B.	Clases de propiedad o dominio	480

1.	La propiedad privada	481
2.	La propiedad pública o estatal	504
C.	La posesión y el derecho de propiedad	523
II.	La propiedad no es un derecho fundamental <i>per se</i>	526
III.	La función social de la propiedad	530
IV.	Deberes del Estado	540
A.	La garantía de seguridad jurídica de la propiedad privada	540
B.	La garantía de seguridad jurídica de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes	543
C.	La obligación de promover el acceso a la propiedad	544
D.	La prohibición de imponer la pena de confiscación	550
V.	Deberes del titular del derecho de propiedad	553
A.	Grávámenes sobre la propiedad	553
B.	La obligación constitucional de someterse a la regulación del uso del suelo	560
C.	La obligación de hacer cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo y planeación	561
VI.	Excepciones a la garantía de la propiedad	563
A.	La Constitución no garantiza la propiedad adquirida sin arreglo a las leyes	564
B.	La expropiación	579
1.	La expropiación con indemnización previa	579
2.	La expropiación con indemnización posterior	600
3.	La expropiación por vía administrativa	600
4.	Diferencias entre la expropiación y la extinción del dominio	603
C.	La ocupación temporal de la propiedad inmueble	605
D.	El comiso o decomiso de bienes	609
1.	Consideraciones generales	609
2.	Diferencias entre el decomiso y la confiscación	611
3.	Diferencias del comiso de bienes con la extinción del dominio	616
E.	La extinción del derecho de dominio	620
1.	Consideraciones generales	620
2.	La extinción del derecho de dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad	624
3.	La extinción del derecho de dominio, cuando su origen proviene de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social	642

a.	Consideraciones generales	642
b.	La regulación de la extinción del dominio en la Ley 333 de 1996	648
c.	Características generales de la acción de extinción del dominio	658
d.	Concepto	661
e.	La naturaleza de la acción	664
f.	La autonomía	669
g.	Legitimación para ejercitar la acción de extinción del dominio	674
h.	Contra quién procede la acción de extinción del dominio	680
i.	La imprescriptibilidad de la acción de extinción	690
j.	Competencia	699
	LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO	708
I.	Antecedentes	709
II.	La nueva consagración en la Constitución Política de Colombia	716
A.	Propuestas presentadas y discutidas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente	716
B.	Consagración constitucional	721
III.	Alcance de la nueva acción de cumplimiento	721
IV.	Pasos que debían seguirse con el objeto de hacer efectivo el ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política	732
A.	Necesidad de reglamentación legal	732
B.	Tipo de ley en que debe estar contenida la reglamentación	732
V.	La Ley 388 del 18 de julio de 1997	736
VI.	La Ley 393 del 29 de julio de 1997, por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política	738
A.	Titular de la acción	738
B.	Autoridad judicial competente	739
C.	Prelación para su trámite	742
D.	Caducidad	742
E.	Improcedibilidad	743

F.	La decisión	744
G.	Suspensión del proceso de ejecución hasta tanto se resuelva sobre la constitucionalidad o legalidad de un acto administrativo general o particular, respecto del cual se haya decretado la suspensión provisional	745
	¿Debe suspenderse el proceso de ejecución hasta tanto se resuelva sobre la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley o de un acto administrativo demandados?	745
	EL ESTADO DE EMERGENCIA Y DERECHO DE LOS DESASTRES NATURALES	747
	EL ESTADO DE EMERGENCIA	749
I.	Antecedentes	749
II.	El estado de emergencia en la Constitución de 1991	755
III.	Análisis del contenido y alcance del estado de emergencia	765
IV.	Margen de apreciación y discrecionalidad del gobierno para declarar el estado de emergencia	755
V.	Requisitos formales del decreto que declara el estado de emergencia	778
VI.	Presupuestos materiales para declarar el estado de emergencia	779
VII.	Control constitucional del decreto que declara el estado de emergencia	781
VIII.	Requisitos y características de los decretos legislativos que dicte el gobierno una vez que haya declarado el estado de emergencia y mientras éste permanezca vigente, según el artículo 215 de la Constitución Política	786
IX.	Diferencias entre las facultades extraordinarias conferidas por el legislador y las facultades de emergencia atribuida por la Carta	793
X.	Hechos que a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política hasta ahora han constituido factores de perturbación de los órdenes público, económico o social y que han servido de causa para declarar el estado de emergencia	794
XI.	Hechos que según la Corte Constitucional no constituyen factores de perturbación de los órdenes público, económico o social y que por lo mismo no han debido servir de causa para declarar el estado de emergencia	805

XII. Facultades para dictar, durante el estado de emergencia, normas generales del tipo de las leyes cuadro y de los decretos que corresponden al ejecutivo de manera ordinaria, en desarrollo de las leyes cuadro	827
XIII. Facultades para, durante el estado de emergencia, modificar el Estatuto general de contratación administrativa	828
XIV. Facultades para, durante el estado de emergencia, determinar la reestructuración financiera de un sector económico	830
XV. Facultades para, durante los estados de excepción, modificar el presupuesto nacional.....	833
XVI. Hechos que pueden llegar a constituir factores de perturbación de los órdenes económico, social o ecológico y que por lo mismo pueden servir de causa para declarar el estado de emergencia	835
EL DERECHO DE LOS DESASTRES NATURALES	847
UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN DESPUÉS DE LAS TRAGEDIAS	847
Introducción	847
I. El régimen jurídico existente hasta el comienzo de la década de los años ochenta	855
II. Las medidas especiales adoptadas para conjurar la crisis con motivo del movimiento sísmico que afectó a la ciudad de Popayán y a los demás municipios circunvecinos en 1983	858
III. Las medidas especiales adoptadas para conjurar la crisis con motivo de la erupción del volcán Nevado del Ruiz en 1985	864
IV. La creación, organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Emergencias en 1988	866
A. Antecedentes	866
B. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres creado y organizado por la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988 y el decreto 919 de 1989	870
1. Objetivos del sistema	870
2. Aspectos institucionales y operativos	870
3. El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	892

4.	El Sistema Integrado de Información.....	895
5.	El planeamiento de operaciones en caso de situaciones de desastre	895
6.	Los planes de contingencia	896
7.	Los sistemas de alarma y de comunicaciones	897
8.	Manejo de situaciones específicas de desastre.....	897
9.	Las situaciones de calamidad pública	905
V.	Las medidas especiales adoptadas para conjurar la crisis con motivo del movimiento sísmico del 6 de junio de 1994 que afectó a varios municipios de los departamentos del Cauca y del Huila	906
VI.	Las medidas preventivas adoptadas en la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento físico del territorio	915
VII.	Las medidas especiales adoptadas para conjurar la crisis con motivo del movimiento sísmico del 25 de enero de 1999 que afectó al Eje Cafetero	916
VIII.	Las medidas especiales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2000	931
IX	Conclusión	938
	LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA Y FISCAL	941
	LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL	943
PRIMERA PARTE		
I.	La función de vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas	943
II.	La función disciplinaria	945
A.	Consideraciones generales	945
B.	Titulares de la función disciplinaria	952
III.	Naturaleza de la función disciplinaria.....	958
IV.	Los destinatarios de la ley disciplinaria	962

V. La falta disciplinaria	964
VI. La sanción disciplinaria	971
VII. La acción disciplinaria	976
VIII. El proceso disciplinario.....	984
IX. El proceso disciplinario y el proceso penal.....	1006

SEGUNDA PARTE

I. La función de control fiscal	1010
II. Titulares de la función de control fiscal	1019
III. Sujetos del control fiscal	1023
IV. El proceso de responsabilidad fiscal	1025