



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: [xcadena@fedesarrollo.org.co](mailto:xcadena@fedesarrollo.org.co)

No. 6 - Junio 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Ximena Cadena O. - Gustavo Morales C.

---

### **La seguridad jurídica: ¿Un bien público excluyente?**

Desde el 20 de julio de 2003 se debate en el Congreso de la República un proyecto de ley que originalmente se denominó "Por la cual se promueve la confianza inversionista en Colombia", y hoy se conoce como el proyecto de ley "por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia".<sup>1</sup>

La iniciativa fue presentada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, y de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, y ha tenido un trámite legislativo peculiar. Fue aprobado sin mayores dificultades en el Senado de la República, pero la Comisión III de la Cámara de Representantes, que se ocupa de asuntos económicos, decidió archivarlo en septiembre de 2004 cuando las irritaciones políticas por la reciente aprobación de la reforma constitucional sobre la reelección presidencial estaban frescas.

El Ministro Botero decidió acudir a un mecanismo legal muy pocas veces utilizado en el pasado: apeló la decisión de archivo ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Ésta hizo algo aún menos frecuente: en lugar de confirmar la decisión de archivo, decidió ordenarle a una Comisión distinta (la II, que se ocupa de asuntos internacionales y de orden público) que le diera nuevamente debate a la iniciativa. El proyecto ya fue aprobado después de la conciliación de las dos Cámaras.

El proyecto originalmente proponía una novedosa figura denominada "contratos de confianza inversionista". Según se explicaba en la exposición de motivos, mediante esta figura, la Nación garantizaría una indemnización a quienes efectuaran inversiones nuevas por montos iguales o superiores a \$50 mil millones, en caso de que fuesen modificadas

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley 15 de 2003 Senado, 14 de 2004 Cámara.

ciertas disposiciones normativas específicas determinantes en la decisión de inversión que hubieran sido previstas en dichos contratos.

A lo largo de los sucesivos debates, el proyecto sufrió una significativa transformación. El articulado no tiene ya el enfoque indemnizatorio que inspiraba la iniciativa original. Lo que ahora se prevé es la figura de “los contratos de estabilidad jurídica”, mediante los cuales el Estado garantizará a quienes los suscriban que si se modifica en forma adversa a éstos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les apliquen las normas originales por el término de duración del contrato respectivo, que en ningún caso podrá ser inferior a tres años ni superior a veinte. Ello, siempre y cuando su inversión sea igual o superior a 7.500 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes (Poco más de 2.800 millones de pesos).

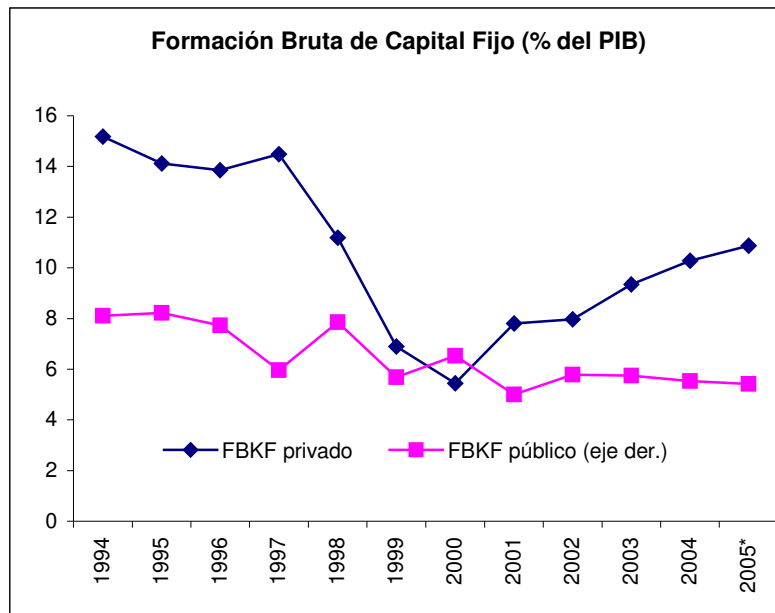
La iniciativa es sin duda una importante innovación en la tradición jurídica colombiana y abre en el país un interesante debate sobre la relación entre el derecho y la economía y la mejor forma de mantener un “clima de inversión” favorable al crecimiento económico.

## **1. El clima de inversión en Colombia**

En los últimos años la inversión ha jalonado el crecimiento económico colombiano. En 2003 la inversión total creció 22% mientras que el consumo sólo aumentó 1,8%. Así mismo, durante el año pasado, el incremento en las inversiones superó ampliamente el crecimiento del producto interno bruto (alcanzó 9%) y el consumo se mantuvo rezagado (3,8%). Sin embargo, este comportamiento líder no es suficientemente satisfactorio. Con la crisis de finales de la década de los noventa la tasa de inversión se redujo de 26% del PIB en 1995 a 13% en 1999. La recuperación reciente apenas ha alcanzado para llevarla a 19% del producto.

De los 13 puntos de la caída en la tasa de inversión durante la segunda mitad de la década de los noventa, 8 se explican por una disminución en la inversión privada. Buena parte de ella respondió a la reducción en el ahorro externo, es decir en los flujos de recursos que provienen de otros países y contribuyen a financiar la expansión productiva en Colombia. En efecto, mientras que entre 1996 y 1997 las entradas netas de capitales superaron US\$6.500 millones al año, en 1999 se presentó una salida neta de US\$560 millones. Las dificultades fiscales impidieron que la inversión pública pudiera actuar de manera contracíclica para compensar el deterioro de la privada pero su caída fue menor, pasó de 8,2% a 5,7% del PIB entre 1995 y 1999 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Inversión Privada y Pública en Colombia



Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo

La literatura empírica ha logrado identificar que además de los determinantes tradicionales de la inversión, como el nivel de crecimiento de la economía, el costo de uso de capital, la disponibilidad de crédito, el grado de apertura de la economía, etc.; existen otros elementos asociados a las instituciones que permiten aproximarse a las diferencias en las tasas de inversión entre países<sup>2</sup>. Estos elementos que afectan principalmente la inversión privada, suelen ser difíciles de medir pues están relacionados con percepciones de los inversionistas por lo que tienen cierto carácter subjetivo. Generalmente, las variables institucionales que afectan las decisiones de inversión están relacionadas con el imperio de la ley que brinda confianza y estabilidad, necesarias para una adecuada planeación a mediano y largo plazos.

Intuitivamente resulta claro que los recursos de inversión fluyan hacia lugares que ofrecen instituciones amigables para hacer negocios y huyan de aquellos que representan riesgos de pérdida y altos costos de transacción. Sin embargo, la dificultad para cuantificar el grado de "institucionalidad" de una sociedad y su impacto sobre el crecimiento económico había mantenido a los economistas empíricos relativamente alejados de estas realidades. En la última década diversas entidades han diseñado formas de medir los aspectos institucionales y la calidad de las políticas públicas que afectan la inversión a nivel mundial. Usualmente se basan en encuestas que realizan a grupos de expertos, empresarios, y usuarios de las instituciones en diferentes países del mundo, para calificar el desempeño en diversos aspectos y crear *rankings* internacionales en materia de instituciones.

<sup>2</sup> La Ley del Mercado de Valores recientemente aprobada, que comentamos en la edición anterior de Economía y Política, es un paso positivo para incentivar la inversión según sus determinantes tradicionales.

Entre los índices más completos se encuentran el *Economic Freedom of the World Index* del *Fraser Institute* (EFW), el *Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation* (IEF) y los *Governance Indicators* del Banco Mundial (GI)<sup>3</sup>. Todos ellos tienen en cuenta aspectos relacionados con protección de los derechos de propiedad, grado de cumplimiento de los contratos, corrupción, calidad de la regulación, injerencia del estado en la actividad económica, protección a los inversionistas, trámites para iniciar negocios, facilidad para los intercambios internacionales, entre otros.

El EFW y el IEF tratan de agrupar diferentes variables institucionales en un sólo indicador que ofrezca una perspectiva global del ambiente para los negocios y la inversión productiva en cada país. Colombia aparece de la mitad hacia abajo en los *rankings* mundiales. En el EFW obtiene una calificación de 5,3 –entre 0 y 10, donde 10 implica instituciones totalmente deseables- y se ubica en el lugar 107 entre 123 países. En el IEF la calificación es 3,21 –entre 1 y 5, donde 1 representa el escenario institucional ideal- y ocupa la posición 91 entre 150.

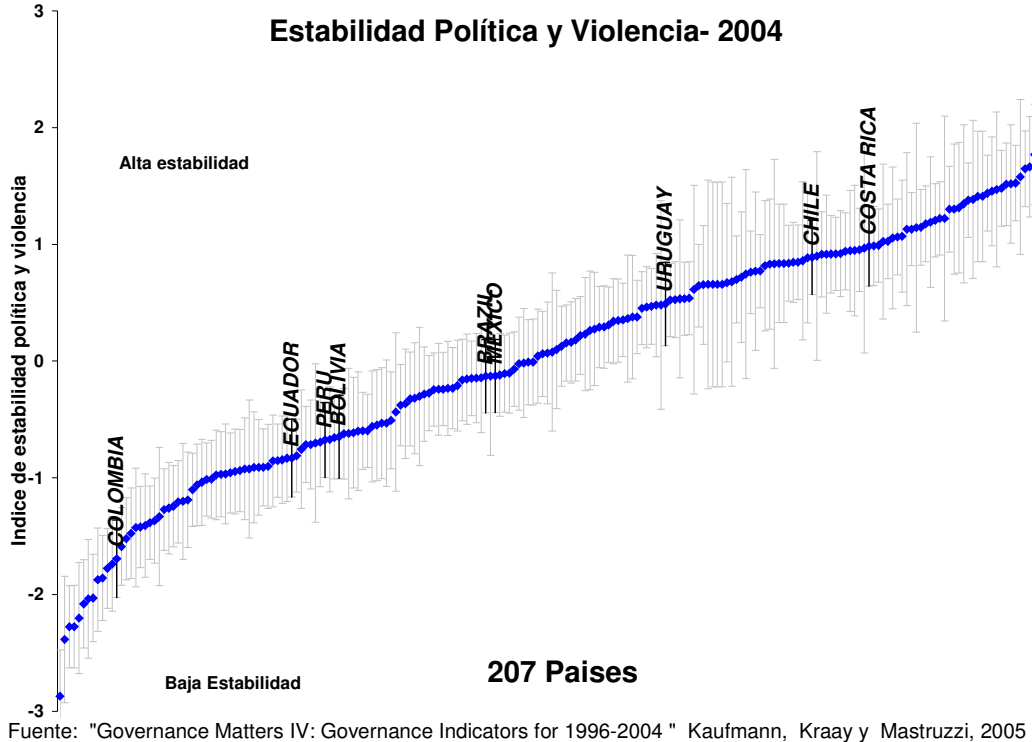
Sin embargo, el desempeño en los diferentes componentes del índice varía. Es claro que la principal limitación de Colombia para atraer la inversión es la incapacidad institucional para garantizar los derechos de propiedad –tiene una calificación de 3,3 en EFW y aparece en el puesto 129 entre 150 países en el IEF-. Esta variable mide la independencia en el sistema judicial, la imparcialidad de las cortes, la corrupción y el riesgo de expropiación por parte del gobierno u otro agente. Colombia también aparece relativamente rezagada en la calificación por cuanto el tamaño del estado genera excesivas presiones fiscales y por el grado de injerencia del gobierno en la actividad económica. En estos indicadores específicos, Colombia obtiene resultados sistemáticamente desalentadores comparada con otros países y con su indicador general.

De la misma manera, los GI muestran que Colombia aparece rezagada en los indicadores de imperio de la ley y estabilidad política, con relación al mundo y a Latinoamérica (Gráfico 2). Estos incluyen elementos relacionados con la estructura legal y el sistema judicial y aspectos asociados con la criminalidad, la violencia y la presencia de grupos ilegales. Definitivamente, las condiciones de seguridad en el país constituyen uno de los mayores obstáculos para facilitar las decisiones de inversión.

---

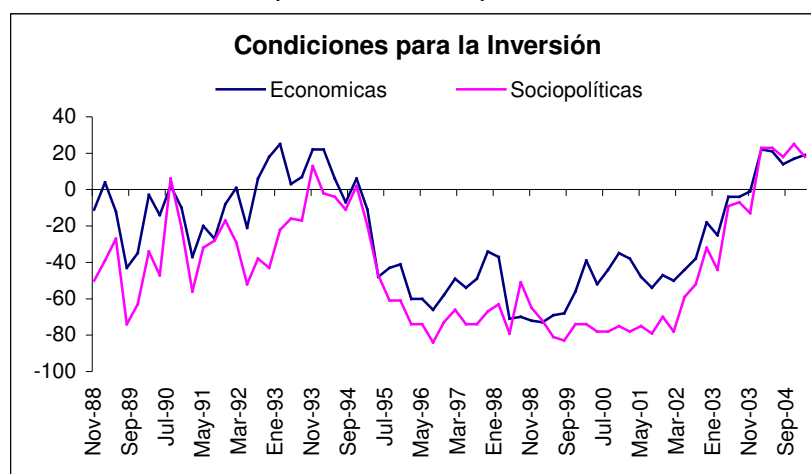
<sup>3</sup> Otras entidades como *Freedom House* producen indicadores de institucionalidad más orientados hacia aspectos políticos que económicos.

Gráfico 2. Estabilidad política y violencia



Así pues, se puede decir que Colombia posee dos características estructurales que han afectado las condiciones para la inversión y por lo tanto parecen haber limitado el potencial de crecimiento económico del país. Por una parte el conflicto interno que crea incertidumbre, reduce la productividad y genera costos adicionales sobre el capital. Por otra parte, el desequilibrio en las finanzas públicas impone una pesada carga sobre la economía. El elevado nivel de gasto público implica un alto grado de injerencia del gobierno en la actividad económica por cuanto debe absorber recursos que podrían utilizarse de manera más productiva en manos del sector privado. El ritmo creciente del gasto y el abultado endeudamiento del gobierno han incentivado un gran número de reformas tributarias –11 en los últimos 15 años- que han creado una estructura impositiva muy compleja e inestable. Vale resaltar que en los últimos años los avances en la seguridad y en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica han mejorado las percepciones de los empresarios colombianos respecto a las condiciones para la inversión captadas a través de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (gráfico 3)

Gráfico 3. Percepción de los empresarios colombianos



Fuente: Ecuesta de Opinión Empresarial- Fedesarrollo

Los resultados negativos en materia fiscal y de orden público se compensan con otros factores en los que Colombia aparece relativamente bien calificada dentro de las mediciones del clima de inversión. Estos son la estructura del sistema bancario, la política monetaria y las regulaciones a la actividad económica –controles de precios, trámites administrativos y burocráticos para iniciar negocios nuevos, licencias requeridas para la operación, regulaciones laborales y ambientales, entre otros-. En el cuadro 1 se resumen las calificaciones de los principales componentes de la institucionalidad en Colombia y el lugar que ocupa en un *ranking* de 123 países.<sup>4</sup>

Cuadro 1. Índice de calidad de las instituciones

	Calificación / 10	Lugar en el ranking/123
<b>Tamaño del Estado</b>	4,3	94
<b>Estructura legal y protección a los derechos de propiedad</b>	3,3	100
<b>Dinero y política monetaria</b>	7,4	78
<b>Intercambios internacionales</b>	6,1	89
<b>Regulación</b>	5,2	99
<b>Crédito y banca</b>	7,2	75
<b>Laboral</b>	3,7	81
<b>Negocios</b>	4,7	52
<b>TOTAL</b>	5,3	107

Fuente: The Fraser Institute, 2004

De acuerdo con Gwartney y Lawson (2004)<sup>5</sup> cuando el grado de libertad económica es alto, existe un clima favorable para la inversión que incentiva el crecimiento económico. Los autores dividen 80 países del mundo en tres grupos según las condiciones para la inversión que ofrecen y encuentran que si se aíslan las diferencias geográficas y el nivel de desarrollo, aquellos con instituciones más sólidas y estables muestran un crecimiento per

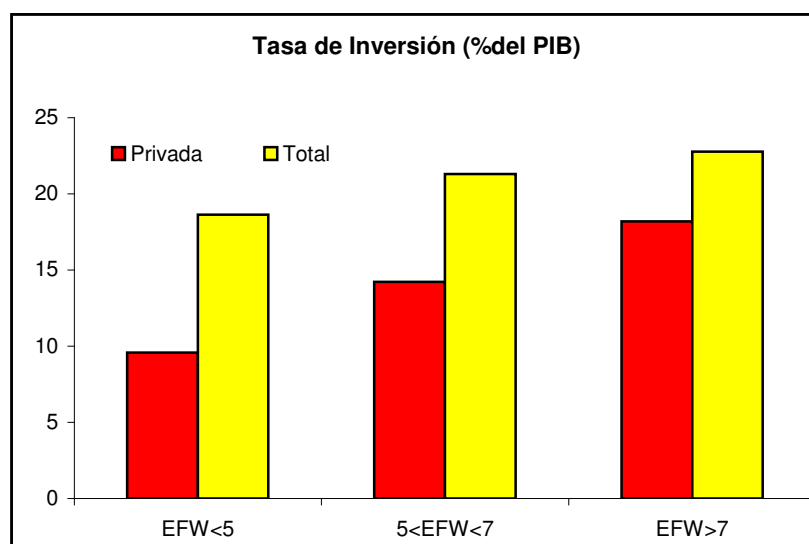
<sup>4</sup> Para facilitar la ilustración se escogió el EFW del Fraser Institute por incluir menor número de variables y por utilizar una escala de calificación más comprensible (sobre 10)

<sup>5</sup> Economic Freedom of the World. 2004 Report. The Fraser Institute. 2004

capita promedio 3 puntos superior a aquellos con instituciones inadecuadas. El buen desempeño de la economía reduce los incentivos a modificar las reglas del juego y a ejercer presiones regulatorias o fiscales sobre el sector privado, lo que a su vez mantiene la buena calidad de las instituciones.

Este resultado se explica porque los países con mayor estabilidad jurídica y regulatoria y mejores instituciones logran atraer más inversión. El grupo de los mejor calificados tiene una inversión por trabajador 14 veces mayor que la del promedio del grupo con instituciones más débiles y en el caso de la inversión extranjera directa por trabajador la diferencia se multiplica por 3. En el gráfico 4 se observa que la tasa de inversión privada es el doble cuando se cuenta con instituciones que buscan estabilidad y transparencia, en buena parte porque ellas permiten mayores rendimientos. El buen desempeño de la economía asociado al clima de inversión genera un círculo virtuoso de estabilidad-inversión- crecimiento. En el mismo trabajo se demuestra que para gozar plenamente los beneficios de la globalización y sus efectos sobre el crecimiento es vital contar con una estructura legal y de derechos de propiedad adecuada. Precisamente el aspecto institucional en el que peor desempeño tiene Colombia.

Gráfico 4. Inversión por nivel de instituciones 1980-2000



Fuente: Economic Freedom of the World

Conciente de la dificultad institucional que hace de Colombia un destino difícil para la inversión y de la importancia de corregir esta situación para promover el crecimiento económico, el gobierno impulsó la aprobación de la ley de estabilidad jurídica cuya filosofía y contenido se analizan a continuación.

## 2. Los aparentes errores del proyecto

El tortuoso camino que recorrió el proyecto obedeció, en parte, a la vehemencia con la que algunos sectores del Congreso atacaron la iniciativa, con argumentos de gran efecto político y poca sustancia en la realidad. Vale la pena examinar brevemente algunas de las críticas formuladas y la sinrazón de las mismas:

En primer lugar, se dijo que el proyecto concedía nuevas ventajas tributarias a los inversionistas, a pesar de la crisis de las finanzas públicas. La verdad es que en ninguna de sus versiones el proyecto concedía nuevas ventajas tributarias. Simplemente, congela en el tiempo las normas legales que a juicio del inversionista son determinantes en la motivación de hacer la inversión. En este orden de ideas, el reproche a cualquier ventaja tributaria prevista en la legislación debió hacerse cuando se consagró el privilegio, y no en el trámite de este proyecto.

También se criticó el proyecto por cercenar la capacidad legislativa del Congreso. Esta observación pierde de vista que el propio Congreso es quien aprobaría la ley y por lo tanto en el peor de los casos se trataría de una limitación voluntaria y autoimpuesta. Pero además, la forma como está concebido el mecanismo -obliga a precisar en el contrato los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos sobre los cuales se asegurará la estabilidad- significa que la supuesta restricción a la capacidad legislativa del Congreso es mínima. El Congreso legislará con la plenitud de sus competencias pero si modifica alguna norma objeto del contrato de estabilidad, ésta no se aplicará al inversionista suscriptor del contrato durante la vigencia del mismo. En este sentido, el proyecto opta por una fórmula muy restringida, a diferencia de la que existe en otros países, en donde se garantiza la estabilidad de códigos o leyes enteras.

Otras voces han señalado que el Gobierno quiere eliminar riesgos propios de la actividad empresarial. Evidentemente, ese es el objetivo del Gobierno al impulsar este proyecto y no hay nada reprochable en ello. Lo ideal es que la actividad empresarial sólo corriera con los riesgos inherentes al negocio mismo y se redujeran al mínimo los riesgos externos que afectan el clima de inversión. Uno de ellos es el riesgo jurídico y si el Estado puede reducirlo en alguna medida debe hacerlo.

También se han criticado otros aspectos del proyecto, como el hecho de que contemple que las controversias jurídicas relacionadas con los contratos de estabilidad se resuelvan en tribunales de arbitramento. La verdad es que no existe hoy en día en el país una sola gran inversión pública que no tenga prevista una solución de tipo arbitral. Esta circunstancia constituye un reproche permanente, tácito y poderoso a la ineficiencia de nuestro sistema judicial, especialmente en asuntos contencioso – administrativos. Pero no se ve un argumento válido para excluir de esta alternativa a quienes suscriban eventuales contratos de estabilidad jurídica, especialmente si se tiene en cuenta que la eficiencia que garantiza un convenio arbitral beneficia por igual al Estado y al particular.

### **3. La estabilidad jurídica: ¿privilegio de pocos o garantía para todos?**

El hecho de desestimar las críticas anteriores, no significa que el proyecto sea inmune a otro tipo de observaciones que apuntan, no a su contenido particular, sino al alcance restringido y excluyente que se le quiere dar al concepto de “estabilidad jurídica”.

El proyecto parte explícitamente de una premisa cierta: “la confianza y la claridad en las reglas de juego son factores esenciales para generar el desarrollo necesario para resolver los problemas sociales del país...la incertidumbre ha afectado la solidaridad social y



deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público...”<sup>6</sup> Al confrontar esta premisa indiscutible con el contenido del proyecto surgen dos grandes interrogantes:

- a) ¿Se justifica que el principio de estabilidad jurídica reciba un tratamiento de excepción, que beneficie sólo a quienes suscriban un engorroso contrato estatal? En otras palabras, ¿No será que el proyecto convierte en excepción lo que debería ser una regla general?
- b) ¿Por qué la claridad en las reglas de juego sólo puede garantizarse para las grandes inversiones estratégicas? ¿Acaso el mediano y pequeño inversionista no se ve afectado de igual manera por la inestabilidad jurídica?

Al intentar abordar estas preguntas, lo que primero llama la atención es que los autores del proyecto parecen tratar la inestabilidad jurídica como si fuera un fenómeno incontrolable de la naturaleza, algo que no se puede prever ni evitar y cuyos efectos a lo sumo se pueden atenuar levemente y sólo en favor de quienes cuentan con más recursos, mejor asesoría jurídica y con mayor acceso a las instancias estatales<sup>7</sup>. Sucede, sin embargo, que la inestabilidad jurídica es una circunstancia plenamente evitable por la simple voluntad del Estado. Y, en lo que toca con la inestabilidad jurídica que afecta el llamado “clima de inversión” la posibilidad de controlar el fenómeno desestabilizador recae de manera prácticamente exclusiva en la rama ejecutiva.

Para empezar, buena parte de las normas jurídicas que afectan las grandes inversiones son expedidas por instancias del Gobierno Nacional, sin mediación alguna de otras ramas del poder (*decretos reglamentarios, resoluciones, circulares, decisiones de las comisiones de regulación, etc.*). Una directriz de carácter general que pusiera el principio de estabilidad jurídica como criterio a tener en cuenta antes de la expedición de cualquier normatividad administrativa reduciría notablemente el nivel de incertidumbre, sin necesidad de ley alguna que así lo ordenara.

De otra parte, el Gobierno Nacional podría atenuar enormemente la incertidumbre que afecta a todos los inversionistas por igual a través de un papel más activo y decidido a favor de la estabilidad jurídica en el procedimiento legislativo. En el trámite de los proyectos de ley, particularmente aquellos que afectan el clima de inversión, el gobierno tiene una enorme injerencia. Veamos:

En primer lugar, la gran mayoría de los proyectos económicos sólo pueden tramitarse en el Congreso si los ha presentado el Gobierno Nacional (*Iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno*). Sólo a iniciativa del Gobierno pueden tramitarse leyes como la del plan de desarrollo, las relativas a la estructura de la administración nacional, las que conceden autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y privatizar empresas del estado, las que contienen el presupuesto general de la Nación, las relacionadas con el Banco de la República, las que organizan el crédito público, las que regulan el comercio exterior y señalan el régimen de cambio internacional, las que fijan el régimen salarial de los servidores públicos, las que ordenan participaciones en las rentas

---

<sup>6</sup> Exposición de Motivos. Proyecto de Ley 15/03 Senado, 14/04 Cámara.

<sup>7</sup> La reducción en el monto de la inversión mínima requerida para suscribir los contratos durante la discusión en el congreso fue acertada en ese sentido, pero el espíritu excluyente del mecanismo se mantiene.

nacionales o transferencias de las mismas, las que autorizan aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Salta a la vista que prácticamente todo proyecto de ley con impacto económico requiere iniciativa del gobierno y no puede provenir del impulso individual de algún parlamentario.

En segundo lugar, a diferencia de otros países, el Gobierno Nacional tiene a todo lo largo del trámite legislativo un importante papel: los ministros pueden intervenir tanto en las comisiones como en las plenarias y pueden hacer proposiciones sobre todos los proyectos de ley, incluso para solicitar que sean negados.

En tercer lugar, el Gobierno tiene un enorme poder de veto sobre los proyectos de ley cuando considere que son inconstitucionales o –más relevante para los efectos que aquí se comentan– inconvenientes. Cuando un proyecto de ley es objetado por el Gobierno, el Congreso sólo puede forzar su aprobación si consigue una mayoría absoluta de votos, que no es fácil de lograr. La figura de la objeción presidencial es un poderoso instrumento de control al fenómeno de la inflación legislativa y nada impide que una objeción por inconveniencia se fundamente en principios de estabilidad jurídica.

En síntesis, bien por la vía de controlar la masiva e innecesaria producción de normas jurídicas de carácter administrativo que surgen de su seno, o bien por la vía de abordar su participación en el proceso legislativo de una forma inspirada en el principio de estabilidad jurídica, el Gobierno Nacional tiene mecanismos muy eficaces para restaurar la confianza de los inversionistas, que no necesariamente pasan por la introducción de la figura de los contratos de estabilidad. Ello no significa que la figura deba desestimarse; pero si no va acompañada de una asimilación del principio que la inspira en todas las esferas gubernamentales, su alcance será supremamente limitado.

¿Qué tal, por ejemplo, si se estableciera, a través de una simple directiva presidencial, que ningún ministro podrá presentar proyectos de ley sin consultarlo previamente con el Consejo de Ministros? ¿Qué tal, si la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República adoptara el principio de estabilidad jurídica como criterio para evaluar los proyectos de ley sometidos a sanción presidencial y objetara aquellos que la afectasen gravemente? ¿Qué tal si ningún Ministerio pudiese expedir actos administrativos de carácter general sin justificar en sus motivaciones las razones de la modificación normativa? Este tipo de medidas contribuirían de manera más eficaz a restaurar la confianza de los inversionistas que el engorroso mecanismo previsto en el proyecto, que vale reiterar, sólo protege a un grupo privilegiado de la comunidad económica.

Cabe aclarar que el gobierno no es el único causante del fenómeno de la inestabilidad jurídica. El hecho de que en Colombia cualquier parlamentario pueda presentar proyectos de ley sin mediación partidista o gubernamental contribuye significativamente a la explosión en el número de normas jurídicas. Pero es la rama ejecutiva la que tiene a su disposición las herramientas más eficaces y expeditas para atenuar el problema.

#### **4. La estabilidad jurídica en el régimen constitucional colombiano**

La estabilidad jurídica es un valor que la Corte Constitucional colombiana ha reconocido y protegido en varias ocasiones. En su momento, por ejemplo, sirvió para cerrarle la puerta a la tutela contra sentencias judiciales en firme. Sin embargo, como todo valor constitucional, debe ponderarse su alcance en aquellos casos en que entra en conflicto con otros principios reconocidos en la Carta. La ley de estabilidad jurídica podría ser incompatible con valores como la igualdad, la regla democrática y la soberanía en cabeza del Congreso. Dado el carácter novedoso de la figura, no existen muchos antecedentes que permitan predecir la posición de la Corte frente a esta ley. Sin embargo, existen algunos fallos que permiten deducir cuál es el rango que ocupa la estabilidad jurídica en la jerarquía constitucional colombiana. En sentencia C-007 de 2002, por ejemplo, se dijo:

"...(debe existir) un criterio de ponderación entre la seguridad jurídica garantizada a los miembros de una sociedad, regida bajo las reglas propias del Estado social de derecho, y la posibilidad de que el Estado –y, en particular, el Congreso de la República- pueda adoptar, modificar y acabar las políticas públicas que estime convenientes para alcanzar los fines que le han sido encomendados por la Carta Política. ...la seguridad jurídica debe ceder ante la potestad del Congreso de modificar o derogar las leyes. No obstante, lo anterior no significa que los ciudadanos estén a merced de un legislador soberano. La Constitución los protege y limita el ejercicio del poder legislativo. Uno de esos límites es precisamente el principio de confianza legítima que garantiza tanto el respeto de la buena fe de los particulares como la seguridad jurídica cuando se presentan determinadas condiciones objetivas.

"No podría ser de otra manera en un Estado Social de Derecho, dentro del cual la seguridad jurídica no impide cambios en las reglas de juego pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas..."

#### **5. Conclusión**

El proyecto, inspirado en la mejor de las intenciones y fruto de un diagnóstico acertado del clima de inversión en Colombia, no es una solución definitiva al problema de la inestabilidad jurídica. Ello obedece a que convierte en excepción lo que debería ser una regla universal y concibe la seguridad jurídica como un privilegio oneroso al cual tienen acceso unos pocos. El camino más eficaz para atacar las legítimas preocupaciones del Gobierno sería realizar un esfuerzo sistemático por poner el criterio de la estabilidad jurídica como principio rector de todos los procesos decisorios en materia de producción de normas jurídicas, tanto administrativas como legislativas. Por las facultades

constitucionales que posee, es la rama ejecutiva la que cuenta con las mayores posibilidades de avanzar en ese propósito, si existe la voluntad política de hacerlo.

Son tantos los requisitos para beneficiarse de la figura de los contratos de estabilidad jurídica y tan importantes los temas vedados en ellos que probablemente van a ser muy pocos los contratos suscritos. En todo caso, es probable que la ley contribuya a sembrar en la conciencia de los servidores públicos la importancia de la estabilidad jurídica como valor sistemático y general de la actividad estatal.