
**EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL
Y EL PROYECTO SOCIAL PARA COLOMBIA: REFLEXIONES EN
TORNO AL ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2011**

**The constitutional principle of fiscal sustainability and social national
project for Colombia: reflections regarding congressional Act. 03 2011**

Por: Santiago Villota Romo¹

Hubiese querido nacer en un país donde el soberano y el pueblo no pudiesen tener más que el mismo interés, a fin que todos los movimientos de la máquina tendiesen únicamente al bienestar común; lo cual no se podría hacer a menos que el pueblo y el soberano fuesen la misma persona; de todo ello se sigue que hubiese querido nacer bajo un gobierno democrático sabiamente temperado (Rousseau, 1987:96).

RESUMEN

En la Constitución de 1991, se estableció en su Artículo 374 los mecanismos para reformarla, definiendo 3, ellos son: vía por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el propio pueblo mediante Referéndum. Precisamente en la primera opción se establece el Congreso de la República, al entenderlo como un escenario de la representación del pueblo. El trámite se da por medio de Actos Legislativos que es un mecanismo de reforma constitucional a uno o a varios artículos de la Constitución Política de Colombia.

-
1. Ingeniero Industrial. Universidad Nacional de Manizales. Maestría en Comercio Exterior y Negocios internacionales. Especialista en Docencia Universitaria. Investigador Centro de Estudios e Investigaciones Latinoamericanas –CEILAT– Universidad de Nariño. Centro de Estudios e Investigaciones socio jurídicas –CIESJU– Universidad de Nariño. E-mail: santivillota@yahoo.com

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2012. Fecha de aprobación final: 16 de noviembre de 2012.

Precisamente el Gobierno nacional presentó un proyecto de Acto Legislativo para reformar la Constitución Política Nacional de 1991, en su Título XII del Régimen Económico y de Hacienda Pública, cuyo proyecto fue finalmente aprobado en el Congreso de la República, estableciendo el Acto Legislativo No. 3 de 2011, que establece el Principio Constitucional de la Sostenibilidad Fiscal, la reforma de rango constitucional aparece en el actual estado de cosas en el País como una estrategia que pretende que las diferentes decisiones que tienen impacto sobre gasto público nacional sean coherentes con la estabilidad macroeconómica. La realidad colombiana, luego de 21 años de entrada en vigencia de la Constitución Política Nacional, demuestra que los ingresos de la Nación y sus posibilidades reales de financiamiento para las complejas necesidades son cada vez más limitados, es así como las decisiones que implican esfuerzos fiscales avanzan por una senda insostenible de gastos y de incapacidad financiera para la obtención de recursos, poniendo en riesgo el cumplimiento de funciones del estado y con ello la materialización efectiva del modelo del Estado Social de Derecho, consagrado en la constitución de 1991.

Los objetivos de la sociedad actual, se enmarcan en términos generales, en parámetros comunes como promover el desarrollo, la reducción de la pobreza, la eliminación de la desigualdad y la búsqueda de la justicia y la equidad generacional, ante lo cual los ingresos públicos, provenientes mayoritariamente de los tributos, no son suficientes para atenderlos, recurriendo por lo general, a endeudamiento tanto interno como externo, generando un modelo de desarrollo insostenible.

En este esquema la insostenibilidad fiscal en un Estado de Bienestar, como el colombiano, reflejaría la imposibilidad de su Gobierno para cumplir con sus compromisos, conllevando a efectos indeseables en materia de crecimiento económico, desempleo y pobreza. Lo que significa que las generaciones futuras deberán hacer un mayor esfuerzo en materia de impuestos, con lo cual decisiones presentes que influyen en la tendencia futura de los gastos y del endeudamiento pueden faltar y fallar a la justicia intergeneracional que la sociedad demanda. De esta manera, resulta imprescindible que las decisiones en materia de gastos consulten las restricciones presupuestales presentes y futuras; es decir, que sean coherentes con el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

El Gobierno colombiano, con la expedición del Acto Legislativo No. 03 de 2011, que reforma la Constitución Política Nacional de 1991, involucró el Principio de rango constitucional de la Sostenibilidad Fiscal en Colombia, generando un amplio debate en torno a la estabilidad macroeconómica, la garantía y progresividad de los Derechos Fundamentales, en desarrollo del modelo constitucional vigente en el País del Estado Social de Derecho, un

tema de controversia y actualidad que interesa a la comunidad académica, científica y general, por sus repercusiones frente al pacto social del 91.

La Sostenibilidad Fiscal elevada a rango constitucional impactará las decisiones del devenir estatal, sus consideraciones y medidas determinarán la inversión pública y con ella la dinámica del desarrollo del País y sus ciudadanos, generando expectativa e incertidumbre; un tema que debe ser analizado desde diferentes áreas y perspectivas del conocimiento y del sentir social influenciado por la reforma constitucional más profunda y significativa que se ha hecho en ésta materia, a la Constitución de 1991.

Palabras claves: Derechos Fundamentales, Estabilidad Macroeconómica, Estado Social de Derecho, Sostenibilidad Fiscal, Principio Constitucional, Régimen Económico y de Hacienda Pública.

ABSTRACT

In the Constitution of 1991, was established in Article 374, to reform mechanisms, defining three, they are: track by the Congress, by a Constituent Assembly or by the people through a referendum. Precisely in the first option sets the Congress, to understand it as a setting for the representation of the people. The process occurs through legislative acts is a constitutional mechanism to one or more articles of the Constitution of Colombia.

Precisely the national government introduced a legislative bill to amend the National Constitution of 1991, Title XII of the Economic and Public Finance, the project was finally approved in the Congress, establishing the Legislative Act No. 3 of 2011, which established the constitutional principle of fiscal sustainability, constitutional reform appears in the current state of affairs in the country as a strategy intended that the various decisions that impact on national public expenditure are consistent with macroeconomic stability. The situation in Colombia, after 21 years of enactment of the National Constitution, shows that the revenue of the nation and its possibilities of financing for the complex needs are increasingly limited, and decisions involving fiscal efforts advance on an unsustainable path of spending and financial inability to obtain resources, jeopardizing the fulfillment of state functions and thus the effective realization of the model of the rule of law enshrined in the constitution of 1991.

The objectives of the society, are framed in general terms, on common parameters to promote development, poverty reduction, elimination of inequality and the pursuit of justice and generational equity, to which public revenues, mostly from taxes, are not sufficient to address them, often resorting to internal and external debt, generating an unsustainable development model.

In this scheme the fiscal unsustainability in a welfare state, such as Colombia, reflect the inability of the Government to meet its commitments, leading to adverse effects on economic growth, unemployment and poverty. This means that future generations must make a greater effort in the area of taxes, which present decisions that influence the future trend of expenditure and indebtedness may be missing and fail to intergenerational justice that society demands. Thus, it is essential that decisions on expenditure consult the current and future budget constraints, ie, consistent with the principle of fiscal sustainability.

The Colombian government, with the issuance of the Legislative Act No 03 of 2011, amending the National Constitution of 1991, involved the constitutional principle of fiscal sustainability in Colombia, generating a broad debate on macroeconomic stability, the guarantee and escalation of Fundamental Rights, in the current constitutional model development in the country's rule of law, a subject of controversy and news of interest to the academic community, and general science, by its impact against the social compact of 91.

Fiscal Sustainability elevated to constitutional decisions will impact future state, its considerations and determine public investment measures and with it the dynamics of development of the country and its citizens, creating anticipation and uncertainty, an issue that should be analyzed from different areas and perspectives of knowledge and social feel influenced by constitutional reform and significantly deeper than has been done in this matter, the Constitution of 1991.

Keywords: Fundamental Rights, Macroeconomic stability, rule of law, fiscal sustainability, Constitutional Principle, Economic and Public Finance.

1. LA REFORMA DEL ACTO LEGISLATIVO No. 3 DE 2011

El Acto Legislativo, modifica tres de los más importantes artículos del Régimen Económico y de la Hacienda Pública de la Constitución Política de 1991, en desarrollo específico y ahora de protección del Estado Social de Derecho, así:

- *Artículo 334 sobre la intervención del Estado en la economía;*
- *Artículo 339, la existencia del Plan Nacional de Desarrollo,*
- *Artículo 346, presupuesto de rentas y a la ley de apropiaciones.*

Artículos centrales en la arquitectura constitucional de la Carta Fundamental del 91, pues es a través de estas herramientas, que se debe hacer

realidad el mandato del Estado Social de Derecho estatuido para los colombianos.

En cuanto a la intervención del Estado en la actividad económica, (Artículo 334) el propósito se enmarca en lograr el funcionamiento racional de la economía, el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, que deberán seguirse bajo la Sostenibilidad Fiscal, que se erige ahora como un principio indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

La Sostenibilidad Fiscal, como principio, es una obligación transversal en las decisiones y actuaciones de todas las ramas y órganos del poder público, que tendrán ahora el deber de colaborar, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

Frente al Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 339), se dictamina que el Plan de Inversiones Públicas, y los Presupuestos de los Programas de Inversión Pública, deben garantizar la Sostenibilidad Fiscal, finalmente el Artículo 346, establece que las leyes de presupuesto y de apropiaciones deben presentarse y aprobarse observando el mismo Principio.

Con la reforma el Gobierno Nacional busca dar pasos importantes en materia de institucionalidad y de disciplina fiscal. La puesta en práctica de este Principio hará muy difícil que el gasto público presente y futuro no sea consistente con la senda de la inversión controlada, el gasto y el endeudamiento que deberán ser ahora compatibles con la Sostenibilidad Fiscal, ante lo que se piensa que emerge en el tecnicismo, una amenaza para el Estado Social de Derecho.

El Gobierno plantea que no se trata de limitar las competencias de los diferentes órganos del poder público, ha debatido que las decisiones que impactan gasto público deberán ser coherentes con la Sostenibilidad Fiscal, condición necesaria para asegurar que en el mediano plazo se pueda cumplir progresivamente con los preceptos y exigencias del Estado Social de Derecho. Con dicho Principio se incorpora un elemento explícito en el análisis que deberán hacer las diferentes instancias de decisión del gobierno nacional y por ejemplo de las altas cortes y en especial de la Corte Constitucional responsable de la interpretación y que al ser la garante de nuestra Constitución, que como ya se evidenció recientemente, al pronunciarse en temas tan relevantes y sensibles como los pensionales, han reconocido la importancia de la Sostenibilidad Fiscal.

2. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Puede afirmarse que el creador del término de Estado Social de Derecho, es el destacado jurista alemán Hermann Heller (1891–1933), quién por primera vez en 1930 plantea la tesis al formular una alternativa entre el estado de derecho y la dictadura (Ekkehart, 1990: 229). Lo anterior frente a una premisa: el Estado de Derecho producto en buena parte de las revoluciones burguesas, resultó insuficiente para acercarse a un principio formalmente consagrado como la igualdad, trayendo consigo la necesidad de proteger derechos en un marco mucho más ambicioso, material, real, concreto y efectivo.

No obstante se tienen importantes referentes del Estado de Bienestar o del Estado Social, que tiene sus consecuencias en diferentes fenómenos de los siglos XVIII, XIX e inicios del XX, como el desarrollo y auge del capitalismo, la industrialización, las revoluciones sociales, la consecución y consolidación de derechos laborales, revoluciones científicas y técnicas, las ideas de la ilustración y las diferentes reformas como el protestantismo.

Es así como desde mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, numerosos Estados de origen liberal desarrollaron diferentes reformas sociales y legislativas que configuraron las premisas fundamentales que fundamentaron el “Estado Social” (Baldassarre, 2001) que se viera también reflejado en los preceptos del socialismo revolucionario ruso y en los trabajos de las constituciones de Querétaro de 1917 y de Weimar en 1919 (Chaves, 2007). Es así como el Estado Social se configuraba en torno a una serie de medidas legislativas relacionadas con la necesidad de seguridad social, para hacer frente a los crecientes y desbordados desequilibrios producidos por una sociedad industrializada, buscando el crecimiento en un marco de armonía, integración y cohesión social.

El Estado Social de Derecho se encuentra estipulado como tal por primera vez en la *Grundgesetz* (la Constitución alemana), expedida en Bonn en 1949 (Parejo, 1998:75). Elevar a un reconocimiento constitucional este precepto es otorgarle que el mismo sea un principio fundante del Estado, que conjuntamente y por ejemplo, con conceptos como el Estado Democrático y el Estado de Derecho, diseñan un nuevo modelo de organización que busca superar la brecha entre el Estado, la sociedad y su desarrollo, disminuyendo el límite que se encontró en su momento histórico entre el derecho público y el derecho privado.

De esta manera puede decirse que el concepto de Estado Social de Derecho, emerge como una nueva fuente de legitimación del poder, que diseña e instrumentaliza su estructura, para obtener sus finalidades y conseguir los valores de la sociedad que se encuentra caracterizada en éste modelo

constitucional que requiere de grandes responsabilidades para el estado y sus asociados, en esta nueva forma de concepción de deberes y garantías constitucionales.

El Estado Social de Derecho, busca que los derechos humanos y las finalidades sociales donde emerge la concepción en la que la sociedad participa activamente para la formulación de la voluntad general, generen la concreción del principio distributivo y de otras políticas que procuran otras prestaciones sociales. En una palabra, se trata de una garantía sobre el pleno desarrollo del individuo a través de la solidaridad, por lo que las estructuras estatales tienen la misión de crear y activar permanentemente la organización de transferencias sociales (Schmidt, 2003: 144).

Es así como se establece un vínculo imprescindible: la garantía material de los derechos y libertades y las exigencias de la justicia social, sostenidas con el principio de solidaridad, implican una garantía universal, la igualdad de acceso a las mismas y la redistribución social. El principio proclama la igualdad material, que implica para el Estado el deber de corregir toda fuente de desigualdades, procurando con ello que los débiles socialmente cuenten efectivamente con una libertad y una protección judicial equiparable a las de los socialmente favorecidos (Vila, 2004:380).

De la misma manera, el Estado Social de Derecho genera un reparto de la responsabilidad del poder público sobre los asuntos sociales y es por ello que la sociedad en su esencia participa en el mismo, a través de la solidaridad y la cooperación y no espera que el Estado, le satisfaga todas sus necesidades, es decir que sólo se requerirá de la intervención del Estado cuando la autorregulación de la sociedad no satisfaga las exigencias de la justicia social (Schmidt, 2003: 146).

Los anteriores aspectos sin duda entran a modelar la visión de una nueva estructura estatal, en cuanto las funciones que desarrolla para garantizar las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos que integran la sociedad sean reales, materiales y efectivas, que comprende también la efectividad en su labor, es decir la remoción y erradicación de todos los obstáculos que impidan tal garantía.

Con el tránsito del Estado Liberal, cuyo principal fundamento normativo es la ley, que determinaba una función policiva a su cargo para verificar que la ley se cumpliera, al concepto contemporáneo de Estado Social de Derecho, en cuya cúspide normativa se encuentra la Constitución, se evidencia la mutación de la naturaleza jurídica de la Carta, cuya aplicación directa e interpretación obligatoria irradia todo el ordenamiento jurídico, pues en el Estado constitucional las normas superiores no requieren de la ley para

ser aplicadas sino que se exigen y superponen, por lo que la Constitución es una realidad normativa.

El concepto de Estado Social de Derecho, recibió profundas críticas en un principio al parecer bastante vago, indeterminado y general, pero la experiencia muestra como este concepto ha empezado a concretarse en Colombia, luego de 21 años de vigencia de la Constitución, a través de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia y en su aplicación han sido diversos los referentes de derechos ligados a la vida digna, a la libertad del ser en su expresión y esencia como elemento de la sociedad, la igualdad de derechos y oportunidades, la prohibición de la discriminación en cualquiera de sus expresiones, la protección y defensa de los débiles, la educación, la salud, la propiedad, el ambiente sano y la expresión cultural, todos ellos elementos del un nuevo ser, que en éste modelo pasa sin duda a ser sujeto activo de deberes, derechos y garantías fundamentales.

Esta dinámica ha permitido que hoy por hoy casi todos los países del mundo incorporen en sus constituciones, derechos, en gran medida cumpliendo y acatando los pactos y convenios internacionales emanados generalmente en el seno de la ONU o de organismos adscritos a la comunidad mundial, como conquistas de un mundo más justo.

3. ELEMENTOS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Katz, resume los elementos del Estado Social de Derecho así:

1. Obligaciones de establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencial.
2. Seguridad social.
3. Igualdad Social (igualdad de oportunidades y protección a los socialmente débiles).
4. Equidad social, eliminando los abusos del poder o en las relaciones de dependencia.
5. Sistema jurídico público.
6. Comportamiento social justo del individuo frente al estado, lo que implica sentido responsable de la propiedad, cooperación a las necesidades financieras y subsidiaridad en el derecho social (Katz, 1987:94).

4. ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COLOMBIA

Aunque una definición exacta del término de Estado Social de Derecho no se encuentra en el texto constitucional colombiano, como se dijo nace

en la mitad del siglo XIX a partir de lo que se ha denominado la cuestión social, contextualizando y atendiendo las demandas de las grandes transformaciones y alteraciones sociales, que vivió el mundo originadas a partir de las revoluciones liberales, la industrialización, la expansión demográfica, los procesos masivos de urbanización, el desarrollo académico, el fracaso político y social del liberalismo económico puro.

Esta consagración en Colombia, del carácter Social del Estado de Derecho en el Artículo 1º de la Carta de 1.991, no tiene una implicación simplemente retórica y en consonancia con muchas de las constituciones en el mundo, pues su establecimiento en la norma fundamental impone al Estado y la sociedad en general el deber de preservar y garantizar el respeto y la eficacia de los derechos como fines primordiales de la actividad estatal y, por consiguiente, les otorga un carácter estructurador del ordenamiento jurídico que irradia y permea todas sus actividades. Este modelo busca la defensa de la justicia material y la eficacia de los derechos de las personas y por tanto constituye una línea de conducta transversal, determinante y obligatoria para todas las autoridades públicas.

La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado Social de Derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad; independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y criterios de excelencia (Sentencia, 1992: C449).

Precisamente el último inciso del Artículo 123 de la Constitución Política Nacional establece que “la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”, con lo que se evidencia el aserto antes establecido.

En esta medida, ha precisado la Corte Constitucional (Sentencia, 1998: SU-225), que el Congreso es el responsable para concretar los hechos de la vida social y política del país. Lo contrario, esto es decir provocar la intervención del juez o la jueza para extraer todas las consecuencias del Estado Social de Derecho, implicaría estimar en grado absoluto la densidad de la norma constitucional y sobrecargar al juez o jueza de la causa.

Ahondando en el punto anterior la Corte Constitucional ha señalado que:

no puede, por consiguiente, pretenderse, que de la cláusula del Estado social surjan directamente derechos a prestaciones concretas a cargo del Estado, lo mismo que las obligaciones correlativas a éstos. La individualización de los derechos sociales, económicos y culturales, no puede hacerse al margen de la ley y de las posibilidades financieras del Estado. El legislador está sujeto a la obligación de ejecutar el mandato social de la Constitución, para lo cual debe crear instituciones, procedimientos y destinar prioritariamente a su concreción material los recursos del erario. A lo anterior se agrega la necesidad y la conveniencia de que los miembros de la comunidad, gracias a sus derechos de participación y fiscalización directas, intervengan en la gestión y control del aparato público al cual se encomienda el papel de suministrar servicios y prestaciones.

Los derechos económicos, sociales y culturales, tienen una estrecha relación con la dignidad humana, la vida, la igualdad y la libertad, aunque no son derechos de aplicación inmediata, pues éstos requieren de la intervención del legislador y del estado en si con miras a la definición de las políticas públicas y de su adecuada instrumentación organizativa y presupuestal para su materialización y efectivo disfrute en la sociedad.

El constituyente de 1991 profundiza el concepto de Estado de Derecho en el ejercicio del poder y la relación del gobierno con los administrados y las administradas. Adiciona la palabra “social” con la que supera la protección de los derechos de primera generación y realiza una apuesta por el cumplimiento de los fines sociales del Estado y los derechos sociales, económicos y culturales.

Estado Social –con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que él mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales (Sentencia, 1998: SU- 747).

El Magistrado Ciro Angarita Barón, en la sentencia T-406 de 1992, es enfático al señalar las serias implicaciones que tiene el Estado Social de Derecho en el devenir nacional, en dicha providencia se hacen precisiones,

que son permanentemente analizadas y citadas por su profunda incidencia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Lo primero que debe ser advertido es que el término “social”, ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Estos cambios han producido en el derecho no sólo una transformación cuantitativa debida al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos. Estas características adquieren una relevancia especial en el campo del derecho constitucional, debido a la generalidad de sus textos y a la consagración que allí se hace de los principios básicos de la organización social. De aquí la enorme importancia que adquiere el juez constitucional en el Estado Social de Derecho (Sentencia, 1992: T-406).

A propósito de la sentencia anterior, con la notable y célebre ponencia del Magistrado Angarita Barón, el fallo requirió y estableció un pronunciamiento de fondo sobre el verdadero alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, se indican ciertos aspectos jurídicos que identifican un Estado Social de Derecho, los cuales se pueden resumir en cinco y son consecuencia unos de otros así:

(i) Pérdida de la importancia sacramental del texto legal. (ii) Mayor preocupación por la justicia material y la defensa de los contenidos jurídicos materiales, a través del concepto de derecho fundamental, estando entonces el aparato organizativo del estado, encaminado a la realización de los derechos. (iii) Búsqueda de soluciones que consulten la especificidad de los hechos no a través de la concreción de todos los conflictos sociales para luego asignar a cada uno una solución normativa, sino adaptando, corrigiendo, acondicionando la aplicación de la norma por medio de la intervención del juez. (iv) Concepción de que la eficacia de la norma constitucional no puede determinarse en abstracto, a priori, sino que varía según las circunstancias propias de los hechos: el juez debe encontrar en la relación hecho – norma la decisión más favorable, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista fáctico. (v) Papel importante de los principios constitucionales en las

decisiones judiciales y su relación con los valores y normas de la Carta (Forero, 2002:67).

Con lo anterior se establece un reto en el modelo de Estado Social de Derecho, el país debe cumplir y financiar sus preceptos para efectivamente superar la “muletilla retórica” que se consagra en la constitución.

5. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

“Las estructuras económicas evolucionan más rápido que las estructuras sociales, y éstas a su vez evolucionan más rápido que las estructuras mentales”

Cardoso

Puede decirse que el Principio de la Sostenibilidad Fiscal, establecido en el Acto Legislativo No. 03 de 2011, busca como propósito fundamental la óptima coordinación de las políticas públicas y sus implicaciones con las decisiones y orientaciones de las autoridades fiscales y monetarias para el eficiente manejo macroeconómico del País. Naturalmente este pretendido equilibrio restringe y limita acciones un tanto aisladas y discrecionales por los riesgos que ello implicaría a la estabilidad financiera.

Para ello dentro de las motivaciones que tuvo el Gobierno Nacional, para implementar el Principio de la Sostenibilidad Fiscal se encuentran entre otras las siguientes:

- a. Fundamentar una disciplina fiscal y proteger el manejo de las finanzas públicas.
- b. Mantener un nivel estable y ante todo sostenible de la deuda pública.
- c. Propiciar un manejo contra-cíclico de la política fiscal.
- d. Generar y mantener la confianza y credibilidad en el manejo sostenible de las finanzas públicas, fortaleciendo las expectativas sobre la situación fiscal de mediano plazo.

La Sostenibilidad Fiscal para la coordinación macroeconómica del País es en síntesis:

- Una premisa fundamental que adoptarían las entidades del Estado a nivel central, para ahorrar en tiempos de bonanza y gastar menos en tiempos de escasez.

- Un equilibrio financiero que busca generar superávit para disminuir la deuda pública y generar ahorro.
- Un mecanismo que técnicamente determinará técnicamente la inversión pública nacional.

El Principio de la Sostenibilidad Fiscal, en la coordinación de la política macroeconómica del País, otorga importantes resultados que se reflejan en términos de credibilidad en el manejo económico, de la misma manera en la confianza inversionista y de mercado, así como una esperada coherencia inter-temporal en la toma de decisiones en cuanto a la política financiera pública. Lo anterior para establecer que la confianza hacia el País en materia financiera, se basa en un manejo macroeconómico a partir de la coordinación de la Sostenibilidad Fiscal, que genera menor riesgo y mayor acceso a la inversión y a los mercados financieros sean locales e internacionales, aspectos determinantes también para el desarrollo.

De la misma manera la adopción de la Sostenibilidad Fiscal como Principio constitucional para el manejo y coordinación de la política macroeconómica, reduce el costo de uso del capital, genera menor volatilidad al depender de las exportaciones, creando un mejor ambiente de credibilidad y confianza para la inversión. Con el tiempo, estos factores van creando un círculo virtuoso, que termina favoreciendo la estabilidad y el crecimiento económico de largo plazo (Ministerio de Hacienda, 2010: 20).

En materia fiscal, el Principio de la Sostenibilidad Fiscal, genera elementos indispensables para afianzar una disciplina en el manejo de la Hacienda Pública, propiciando escenarios para el crecimiento, el fortalecimiento y la presencia institucional y económica del País. Aspectos que han permitido que la Sostenibilidad Fiscal se utilice como eje vector del desarrollo tanto por economías industrializadas y poderosas como también por economías emergentes.

En este entendido la Sostenibilidad Fiscal orientará las decisiones y acciones de todas las ramas y órganos del poder público, que dentro de sus competencias deberán acudir ahora, al Principio constitucional para definir las, orientarlas y armonizarlas a la realidad nacional, en instrumentos tan determinantes como los Planes de Desarrollo, Planes de Inversiones y Presupuestos Públicos, incorporando el carácter progresivo y sistemático del Estado Social de Derecho, decisiones que constituyen un tema de actualidad pues el impacto fiscal que generan las iniciativas desde las diferentes ramas del poder público a partir de la Constitución de 1991, demandan y demandarán recursos, cada vez más limitados en el Estado generando al gasto público un carácter altamente inflexible.

La Sostenibilidad Fiscal, como Principio constitucional, emerge como una estrategia para avanzar en el cumplimiento efectivo y progresivo de los derechos económicos, culturales y sociales (DESC), que son los estándares del Estado Social de Derecho, comprendiendo que bajo las actuales circunstancias políticas, fiscales y sociales de Colombia, la garantía de tales derechos sólo es y será factible y viable si el Estado es capaz de proveer los recursos y financiar las necesidades.

La realización efectiva del modelo de Estado Social de Derecho, exige la adopción de cargas y responsabilidades, muchas de ellas financieras, que implican las decisiones de las diferentes ramas del poder público, es por ello que con la adopción del Acto Legislativo y al modificar la Constitución, con implicaciones trascendentales para el devenir constitucional, la Sostenibilidad Fiscal como un Principio constitucional permitirá la intervención del Estado en la economía, tanto en el plano nacional como en el regional, estableciendo un marco de actuación que se espera posibilite el logro de manera progresiva y sistemática de los objetivos y preceptos del modelo de Estado definido y vigente en la Constitución.

Con la reforma constitucional que involucra el Principio de la Sostenibilidad Fiscal en Colombia, el debate es amplio sobre todo si se analiza a la luz de su impacto y los retos que se generan de un lado para garantizar la estabilidad macroeconómica del país y de otro lado la garantía y la progresividad de los Derechos Fundamentales, en desarrollo del precepto constitucional del Estado Social de Derecho, generando un tema de gran controversia y actualidad que interesa tanto a la comunidad académica y científica como al país en general, por la sensibilidad especial y sus repercusiones, sean positivas o negativas frente al proyecto social establecido en la Constitución de 1991.

De la misma manera la Sostenibilidad Fiscal elevada a rango constitucional generará indudablemente un impacto en las decisiones que orientarán el devenir institucional en el Estado colombiano, como quiera que a partir de este tipo de consideraciones y análisis, con sus correspondientes medidas será como se oriente y determine el gasto público nacional. Un aspecto que genera en el colectivo nacional gran expectativa y quizá también incertidumbre; razones de peso para no dejar de lado este importante tema, por sus diversas implicaciones, que deben ser analizadas y estudiadas con especial detenimiento, desde diferentes áreas y perspectivas del conocimiento, así como desde el sentir social que se encuentra influenciado por la reforma constitucional.

Finalmente debe destacarse la importancia de la estabilidad macroeconómica para la consecución de los objetivos nacionales, con la implementación de políticas económicas cuya base se funde en la Sostenibilidad Fiscal, entendiendo que los estados necesitan recursos suficientes, para asegurar su propósito de llevar a cabo las funciones que se les atribuye por esencia, sin descuidar que dentro de éstas funciones, también es preciso incluir otras que van dirigidas a aplicar políticas fiscales eficientes, que repercutirán en beneficios y avances en el nivel socioeconómico de la sociedad, en el marco del Estado de Bienestar, promulgado en la carta del 91.

La adopción e implementación de la Sostenibilidad Fiscal, implica de la misma manera que se revise detenidamente el ordenamiento jurídico y constitucional, un aspecto que exige que sea bien concebida y diseñada, caracterizada y contextualizada a cada particularidad de espacio y tiempo determinado. Hoy en día los Estados democráticos, garantistas en derechos y participativos buscan reforzar su institucionalidad, autoridad y presencia con el fin de ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la hacienda pública, un aspecto tan determinante y de actualidad, sobretodo en Colombia dadas las apremiantes necesidades de su población en las actuales circunstancias de atraso, marginalidad, carencia de recursos y corrupción que padece el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldassarre, Antonio (2001). *Los Derechos Sociales, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 20*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. *Acto Legislativo No. 03 de 2.011*
- Corte Constitucional. *Sentencia No. C- 820 de octubre 4 de 2006*.
- Corte Constitucional. *Sentencia No. C-449 de 1992*.
- Corte Constitucional. *Sentencia No. C-449 de 1992*.
- Corte Constitucional. *Sentencia No. SU- 225 de mayo 20 de 1998*.
- Corte Constitucional. *Sentencia SU-747 de 1998*.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-406 de 1992*.
- Chaves, Bravo, Jhon Erick (2007). *Apuntes de Clase. Teoría Constitucional*. I año de Derecho. Pasto: Universidad de Nariño.
- Ekkehart, Stein (1990). *Staatsrecht, La tesis doctoral de Wolfgang Schluchter dio a conocer a Heller entre sociólogos y politólogos*. Tübingen.
- Forero, Claudia Helena (2002). *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 6.
- Hermann, Heller. J.C.B. (1983). *Escritos políticos, edición, prólogo y epílogo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Katz, Alfred (1987). *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 8a edición, C.F Muller, Heidelberg.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Regla fiscal para Colombia. Comité Técnico Interinstitucional* (2010). Banco de la República. Departamento Nacional de Planeación.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). New York, 16 de diciembre.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). New York, 16 de diciembre.
- Parejo, Alfonso; Jiménez, Luciano; Blanco, Antonio y Ortega Álvarez, Luis (1998). *Manual de derecho administrativo*, Volumen 1, cuarta edición. Barcelona: Ariel Derecho.
- Rousseau, J.J. (1987). *Segundo discurso sobre la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Ediciones Tecnos.
- Schmidt-Assmann, Eberhard, (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: INAP – Marcial Pons.
- Vila Casado, Iván (2004). *Nuevo derecho constitucional, parte general y colombiana*, reimpresión. Bogotá: Ediciones Gustavo Ibáñez.