

**Garantías de los derechos constitucionales colombianos desde una  
perspectiva económica para el inicio del siglo xxi**

**Guarante of colombian constitutional rights from an economic perspective at  
the dawn of the xxi century**

**Silvia Lozano Castro<sup>1</sup>**

**Christian Ayola Escallón<sup>2</sup>**

**Roxana Blanco Batista<sup>3</sup>**

**Marialis Sofía Díaz Mestra<sup>4</sup>**

**Resumen**

En la constitución de 1991 se propone una reestructuración en la mayoría de los aspectos que atañen a la sociedad, de los cuales se pueden destacar el político con el paso de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho donde priman la

---

<sup>1</sup> Abogada y Docente Investigadora - Asesora del Semillero de Investigación "Homo Economicus". Estudios Pre-doctorales Universidades del Sur de Europa, en Derecho Constitucional Internacional - Magister en Derecho Universidad del Norte, Especialista en Derecho Público Administrativo, Universidad Santo Tomás - Bogotá- Estudios en Derecho Público para el nuevo milenio- Universidad Externado de Colombia. Email: [slozanounicartagena@hotmail.com](mailto:slozanounicartagena@hotmail.com)

<sup>2</sup> Estudiante de IX semestre de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Cartagena. Miembro del Semillero de Investigación "Homus Economicus" dirigido por la Abogada, Docente investigadora de la Universidad de Cartagena Silvia Lozano Castro. Correo electrónico: [ocayolae@unicartagena.edu.co](mailto:ocayolae@unicartagena.edu.co)

<sup>3</sup> Estudiante de IX semestre de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Cartagena. Miembro del Semillero de Investigación "Homus Economicus" dirigido por la Abogada, Docente investigadora de la Universidad de Cartagena Silvia Lozano Castro. Correo electrónico: [rblancob2@unicartagena.edu.co](mailto:rblancob2@unicartagena.edu.co)

<sup>4</sup> Estudiante de VIII semestre de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Cartagena. Miembro del Semillero de Investigación "Homus Economicus" dirigido por la Abogada, Docente investigadora de la Universidad de Cartagena Silvia Lozano Castro. Correo electrónico: [mdiazm@unicartagena.edu.co](mailto:mdiazm@unicartagena.edu.co)

defensa de la dignidad humana y las garantías de protección no solo individuales, sino además en colectivo, y se añaden principios constitucionales que son llamados fundantes del nuevo modelo estatal.<sup>5</sup>

Seguidamente, el aspecto económico que trae consigo el reconocimiento de los derechos de segunda y tercera generación derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>6</sup>.

Por otro lado, el constituyente les brinda a los ciudadanos, facultades para exigir directamente la garantía de sus derechos fundamentales, específicamente, la Acción de Tutela consagrada en el art. 86 de la Constitución Política.

Otro aspecto para resaltar es la calidad de factor determinante que adquiere de manera sagaz la priorización de los gastos públicos el artículo 334 superior.

Como consecuencia de la reestructuración mencionada anteriormente, nace la inquietud de indagar de qué manera el Estado logra materializar todas sus garantías constitucionales eficazmente, teniendo en cuenta que uno de los elementos determinantes para alcanzar tal objetivo es el factor presupuestal o económico.

### **Palabras clave**

Déficit, Fiscal, Salvaguardia, Derechos, Deuda.

### **Abstract**

The 1991 constitution proposes a restructuring in most of the aspects that concern society, of which the political one can be highlighted with the passage from a State of Law to a Social State of Law where the defense of dignity prevails human rights

---

5

6

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

and protection guarantees not only individual, but also collective, and constitutional principles are added that are called founders of the new state model.

Next, the economic aspect that brings with it the recognition of second and third generation rights derived from the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

On the other hand, the constituent provides citizens with powers to directly demand the guarantee of their fundamental rights, specifically, the Guardianship Action enshrined in art. 86 of the Political Constitution.

Another aspect to be highlighted is the quality of the determining factor that the prioritization of public spending wisely acquires, v. gr article 334 above.

Consequently, from the restructuring, the concern arises to investigate how the State manages to effectively materialize all its constitutional guarantees, taking into account that one of the determining elements to achieve this objective is the economic factor.

### **Keywords**

Deficit, Fiscal, Safeguard, Rights, Debt,

### **Introducción**

En respuesta a la coyuntura global sanitaria, económica, social y a la crisis que están viviendo los países latinoamericanos, con especial arraigo, Colombia, se hace necesario identificar, no solo cuál es el papel del Estado como garante de los derechos fundamentales y constitucionales; sino también si éste cuenta con la capacidad institucional, y sobre todo, económica, para satisfacer a cabalidad los derechos consignados en la Carta de 1991 de forma efectiva, atendiendo además,

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

otras circunstancias agravantes del contexto social y económico que procuran reorganizar la prioridad con la que se satisfacen los derechos y coartan la amplitud de la actuación sustancial de los gobiernos.

Es importante hacer alusión a que, con posterioridad a la promulgación de la constitución política de 1991, el gasto público ha sido y se mantiene significativamente mayor al recaudo tributario. Esto provocó un aumento en el déficit fiscal reflejado en el alza sistemática de recaudo tributario que en condiciones normales ya contaba con la característica de ser insuficiente para cubrir el presupuesto. Este mismo déficit que durante períodos sucesivos se venía dando, se incrementó con la crisis específica que generó el SarsCov, 2, impactando en lo sanitario, social, político, pero sobre todo en el aspecto económico estatal, pues es deber de los Estados priorizar algunos derechos y condiciones no previstas en su normal funcionamiento y organización; esta es un claro ejemplo de la tensión entre las garantías consignadas en la Constitución y el esfuerzo o incapacidad efectiva del Estado en ocasiones para satisfacer las mismas.

Esta situación de escasos recursos en los recursos del Estado colombiano<sup>7</sup>, dio como respuesta la necesidad inmediata de aumentar la deuda externa realizando múltiples préstamos a la Banca Central que llegaron al punto de disminuir el grado de inversión, circunstancia que, si bien no estuvo acompañada de una reforma tributaria en firme en su momento, si fue la causante del devalúo de la moneda interna (peso colombiano) de manera acelerada.

Es necesario entonces revisar, desde su promulgación, cuál ha sido el rol económico del Estado Colombiano en el cumplimiento de algunos, por no decir

---

7

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

todos los derechos, cuál es su capacidad para el alcance de tal objetivo planteado, cuál es el impacto económico para la satisfacción de estos y cuáles son los desafíos hacia el futuro del gobierno colombiano en materia económica. Queremos entonces ofrecer un panorama más claro al ciudadano del común, para la correcta comprensión de la situación financiera actual del país reconociendo su calidad de sujeto de derechos, así como también a los gobernantes para que brinden alternativas o mecanismos primeramente eficaces, pero también, eficientes, que garanticen la sostenibilidad Estatal.

En tal sentido, la pregunta que intentará resolver de fondo y de manera exhaustiva esta investigación es: ¿De qué manera el Estado Colombiano en los inicios del siglo XXI logra materializar todas sus garantías constitucionales eficazmente, teniendo en cuenta que uno de los elementos determinantes para alcanzar tal objetivo es el factor económico?

## **Metodología**

Para el desarrollo del presente proyecto se utilizará un método de investigación de carácter cuantitativo con el fin de proporcionar datos objetivos y numéricos mediante la utilización de herramientas como gráficas proporcionadas por entidades oficiales debidamente calificadas y encargadas de este tipo de estudios que permitirán un análisis *de facto* de la situación económica del Estado en cuanto a la protección de las garantías constitucionales consagradas en la carta política colombiana de 1991.

Esto es porque, los métodos cuantitativos son fundamentales para el análisis empírico de los fenómenos económicos. Estos métodos permiten a los investigadores medir variables relevantes para la investigación, como precios, ingresos, producción, empleo y otros factores económicos, y utilizar técnicas

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

estadísticas para analizar la relación entre estas variables. Lo anterior puede ser de gran ayuda para el diseño de políticas económicas eficaces y para la evaluación de su impacto en la economía.

En tal sentido el tipo de investigación cuantitativa utilizada para el desarrollo del presente proyecto es la investigación prospectiva, pues “tiene como objetivo determinar relaciones entre variables, en hechos que ocurrirán en el futuro sin deducir relaciones causales entre variables, se inicia identificando las posibles causas y se intenta observar el futuro efecto”, permitiendo predicciones más precisas y fiables acerca de cómo cambiarán ciertas políticas o reformas constitucionales a la economía y la sociedad en el futuro.

Es decir, se pretenderá determinar la relación entre el déficit fiscal actual en Colombia resultado de múltiples situaciones que afectan directamente al Estado y su incidencia determinante en la protección de las garantías constitucionales que se les otorgan a todos los habitantes.

## **Capítulo 1**

### **La falsa dicotomía entre la sostenibilidad fiscal y la tutela efectiva de los derechos fundamentales en el contexto colombiano**

La multiplicidad de garantías dispuestas por el constituyente en la Carta colombiana de 1991 la convierte en un referente idílico para diversos Estados alrededor del mundo. Dichas garantías cuentan con una distribución que, si bien no plantean un orden de importancia, son ubicadas por generaciones con el fin de identificar su sentido material intrínseco.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

En este orden, la primera generación contiene todos aquellos derechos que son civiles y políticos, velando entonces por la libertad de las personas conferida por eventos trascendentales como la Revolución Francesa, dentro de los cuales resalta el derecho a la vida plasmado en el art. 11 constitucional con carácter de inalienabilidad. Del mismo modo, tienen por objeto salvaguardar la participación ciudadana en los asuntos públicos, v. gr. El derecho al voto consignado en el art. 258 de la Constitución Política como “*un derecho y un deber ciudadano.*”

Sic. “El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”.

Por su parte, la segunda generación tutela los derechos sociales, económicos y culturales con la intención de materializar la igualdad real que permitiría alcanzar condiciones de vida digna para todos los individuos, mediante acciones eficaces del Estado. Conviene subrayar que, muchos de los derechos ubicados en esta generación, poseen características diversas como el derecho al trabajo y su función social dispuesta en el art. 25 de la constitución nacional o el derecho a la educación que ostente a su vez la calidad de servicio público según lo descrito en el art. 67 constitucional.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Seguidamente, pero no con menos importancia que los anteriormente mencionados, se encuentran los derechos de tercera generación que surgieron para responder a preocupaciones globales de finales del siglo XX y comienzos del siglo presente. Estos han sido incorporados de manera progresiva como resultado de una gran variedad de cumbres y otros encuentros de carácter internacional que derivaron en la constitucionalización de algunos postulados, tales como el derecho al desarrollo sostenible a través de la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales que además de generar beneficios propios al Estado, contribuyen a que el mismo asegure el acceso a servicios básicos y la sostenibilidad del planeta, según lo descrito en el art. 80. También se adscriben a esta generación, derechos tales como la autodeterminación de los pueblos, a la paz, a la protección de datos personales o habeas data y el patrimonio común de la humanidad.

En último lugar, los ya identificados como de cuarta generación, no constitucionalizados aún, pero desarrollados por interpretaciones judiciales o allegados por bloque de constitucionalidad, los relacionados con las tecnologías contemporáneas.

Es importante tener indefectiblemente presente que contrariamente a lo que normalmente se estima, esta distribución en ningún momento plantea un orden de importancia o un escalonamiento en la caracterización de derechos fundamentales según su erogación presupuestaria o matiz prestacional, sino que son ubicadas por generaciones con el fin de identificar su sentido material intrínseco.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Al respecto la sentencia C- 288 de 2012<sup>8</sup> se aleja de manera radical de la teoría de la conexidad<sup>9</sup> e indica en su tenor literal que:

*“...Debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis (la de la conexidad), de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.”*

Sin embargo, el verdadero valor de una norma constitucional se halla en su materialización, más que en su sola disposición. En este sentido, son varios los sinsabores que pueden provocar la lectura, interpretación y eficacia de algunos de ellos, como el ejemplo desafortunado y concreto del art. 334 que, para efectos de una cabal explicación con fines críticos será expuesto en su tenor literal:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este 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 en el plano nacional y

---

<sup>8</sup> Sostenibilidad fiscal, Expediente D-8690. Demanda de inconstitucionalidad (Corte Constitucional – 2012)

<sup>9</sup> Teoría que indica que un derecho prestacional “no fundamental” se reivindica en la medida en que existe una relación de conexidad con otro que si lo es.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de esta, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Este artículo que fue modificado para establecer el Principio de sostenibilidad fiscal, mediante el acto legislativo 03 de 2011, al igual que la mayoría de los artículos que contiene la Carta Nacional, parecen anteponer la moral, las buenas costumbres y finalmente el bien común, predicando la garantía excepcional de los derechos fundamentales antes que cualquier otro asunto que también tenga impacto directo en el bienestar de los sujetos que conforman el Estado.

Realzando una delimitación propicia que permita identificar la inconformidad expresada en los anteriores párrafos, es correcto mencionar que el punto de partida crítico se enfoca con especial atención en el párrafo que acompaña al artículo citado; dicho párrafo antepone sin ninguna medida los derechos fundamentales frente a la sostenibilidad fiscal como si estos dos aspectos fuesen independientes, sin tener en cuenta la estrecha relación que se puede generar cuando el devaluó de la segunda incide a largo plazo en la protección efectiva de los derechos mencionados.

Ahora bien, la impertinencia puede desempeñar el peor de los papeles si antes de profundizar en los argumentos que sustentan esta crítica, no se realiza un recuento de ciertos acontecimientos histórico-económicos que han dado lugar a muchas de

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

las bases fiscales y políticas que sustentan el desarrollo público, estatal y monetario del país.

Y puede deberse a que el modelo económico que establece la Constitución es de libre mercado, pero con intervención y dirección estatal. Ello parece ser una suerte de contra sentido en la medida en que el libre mercado, en principio, carece de toda intervención para su funcionamiento y la intervención estatal se ha aceptado simplemente para corregir lo que se reconoce como fallos de mercado<sup>10</sup>.

La sostenibilidad fiscal ha venido evolucionando desde el siglo XIX de la mano de las diferentes escuelas económicas. Ante el dominio de las ideas clásicas, era generalmente aceptado un Estado austero y que recurría excepcional u ocasionalmente a déficits fiscales. Desde Kant se hacía referencia a la necesidad de las finanzas sanas del Estado, y en su concepción de Estado, el endeudamiento era permitido cuando este se llevaba a gastos de inversión, es decir, a gastos que muy probablemente repercutirían en el desarrollo inmediato de la nación, pero bajo ningún concepto la nación podría endeudarse, o se justificaba dicha conducta, para pagar los gastos ordinarios de funcionamiento<sup>11</sup>.

Hasta la Primera Guerra Mundial, y quizás hasta la crisis de 1929 las anteriores ideas predominaban la política económica pública. No obstante, debido a la Crisis del periodo inter-guerras y a la destrucción de la primera, las ideas de John Maynard Keynes comenzaron a ganar tracción. Keynes proponía disminuir impuestos y al mismo tiempo aumentar el gasto público como mecanismo para impulsar la demanda. A falta de otras soluciones, los políticos optaron rápidamente por este

---

<sup>10</sup> Samuelson, P. (1993) Economía. 14 edición. Editorial: McGraw Hill. Pag. 366

<sup>11</sup> Castaño, J. A. (2020) Las Cláusulas de la Disciplina Fiscal en las Constituciones del Estado Social de Derecho. Universidad Externado de Colombia. Pag. 131

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

tipo de medidas que, de acuerdo con la Escuela de la Elección Pública, no siempre representan las mejores decisiones para el bien común, sino que muy probablemente, a cualquier administrador le resultará muy conveniente en popularidad y votos, aumentar el gasto sin una contrapartida en los ingresos de la nación<sup>12</sup>.

Las vías que proponía Keynes para impulsar la demanda eran principalmente tres: a) la vía monetaria, reduciendo el tipo de interés e inyectando dinero nuevo en la economía; b) mediante exenciones fiscales; y, c) mediante obras públicas<sup>13</sup>.

Estas medidas implicaban una despreocupación por el déficit fiscal en el largo plazo. Después de tres décadas de que la aplicación de la solución keynesiana resultara en estanflación, las ideas liberales, que abanderaban ahora críticos directos de Keynes como Hayek y otros que habían desarrollado sus teorías basadas en el modelo keynesiano, como Friedman, vivieron un resurgir.

Es así, como en la década de los años 80 gana tracción el discurso de la ortodoxia fiscal y el control del gasto. Todo gasto que se haga en el presente, sin una contrapartida en los ingresos, será financiado inevitablemente por deuda y la deuda son impuestos que se pagarán en el futuro.

No obstante, las ideas keynesianas no están muertas y reviven con fuerza, a pesar de su poca efectividad, en las crisis. Así, durante la crisis de 2008, por ejemplo, los gobiernos de Bush y Obama dieron una fuerte respuesta para hacer frente al colapso de la economía. Sin embargo, cuando el keynesianismo mostró no reducir rápidamente el desempleo, el debate sobre la efectividad de estas políticas se avivó,

---

<sup>12</sup> Ibid, Castaño, J. A. Pag. 141

<sup>13</sup> Wapshott, N. (2013) Keynes vs Hayek. W. W. Norton & Company, Inc. Pag. 320

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

e incluso, para algunos, como el profesor de Harvard, Robert Barr, Keynes se convirtió en “una especie de flautista de Hamelin que guiaba a los niños de generaciones futuras hacia las oscuras cuevas de un endeudamiento insostenible”.<sup>14</sup>

Es en este contexto, de entendimiento de la responsabilidad fiscal como un elemento de la estabilidad de largo plazo que puede estar amenazada por algunas decisiones, por muy populares que sean, tomadas por gobernantes que optan por instituir aquello que les resulta más rentable en su popularidad o caudal electoral, que, de acuerdo con la Escuela del Public Choice, algunas constituciones comienzan a introducir la regla fiscal, o la necesidad de administrar basados en la sostenibilidad fiscal.

En Colombia, el Estado es el encargado de dirigir la economía, pero esta dirección se encuentra seccionada en la misma Constitución. Entre otras cosas, en un intento por limitar las políticas de corto plazo que pudiera adoptar un gobierno en detrimento de los resultados de largo plazo. Por ello, el Banco de la República, en su papel de banco central, recibe la responsabilidad de velar por la capacidad adquisitiva de la moneda y, asimismo, las operaciones de crédito entre esta entidad y el gobierno central están seriamente limitadas.<sup>15</sup>

Es más tarde, con el Acto Legislativo 03 de 2011 que se introduce, en el actual artículo 334, la sostenibilidad fiscal como guía de las Ramas y Órganos del Poder Público. Pero en el párrafo de este se aclara que *“al interpretar el presente artículo, en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa,*

---

<sup>14</sup> Ibid Wapshott, N. Pag. 328

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 373 CP

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

*legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”*

Esto último plantea que eventualmente puede existir una dualidad excluyente entre ambas ideas: la sostenibilidad fiscal y la tutela de derechos fundamentales. Sin embargo, dicha dualidad parece, a la luz de la evidencia económica, un error conceptual, toda vez que la sostenibilidad fiscal es un elemento clave del sano desarrollo económico y social de una nación y la ausencia de ella tiene consecuencias gravosas que recaen, más fuertemente, sobre los más vulnerables.

La primera consecuencia, generalmente aceptada de un déficit fiscal estructural, es la presión alcista sobre las tasas de interés, toda vez que el sector público compite con el privado por un recurso escaso (dinero), haciendo aumentar su precio (la tasa de interés), ello amenaza el crecimiento de la inversión privada y, en consecuencia, el empleo.

Igualmente, la financiación externa, para un Estado determinado, se encarece, entre otras cosas, considerando los niveles de endeudamiento público respecto a su Producto Interno Bruto. A mayor déficit, es probable que la deuda de ese Estado obtenga una menor calificación crediticia.

La consecuencia inmediata de esto es que se tendrá que pagar mayores tasas de interés por concepto de la deuda que se contraiga y, también, como en el ejemplo anterior, a mayores tasas de interés que paga el Estado, menores serán los recursos disponibles para inversión, especialmente inversión social. Igualmente, si este gasto continúa elevándose se puede traducir inevitablemente en la necesidad de más impuestos, los cuales, sin importar dónde recaigan, tienen efectos adversos sobre el crecimiento económico. Sin mencionar que muchas veces el impuesto de elección, por su masividad y facilidad de recaudo es el impuesto al consumo o al valor agregado, absolutamente regresivo.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Cuando el déficit alcanza niveles preocupantes para estas calificadoras de riesgo, el grado de calificación que otorgan a la deuda de determinado Estado hace que, como se ha dicho, no solamente las tasas de interés que debe reconocer ese Estado por su deuda aumenten, sino que también puede haber un menor flujo de capitales orientado a comprar la deuda del mismo, ya que muchos fondos soberanos y fondos de pensiones pueden tener limitantes, por políticas internas, que impiden invertir en deuda de alto riesgo.

Lo anterior permite avizorar un menor flujo de divisas hacia las finanzas locales y una escasez de divisas, presionando la moneda local a la pérdida de valor en referencia a la moneda extranjera. Una devaluación. También la teoría afirma que el déficit fiscal creciente se traduce finalmente en inflación.

En suma, menos recursos para gasto social debido a la necesidad de pagar mayores intereses por la deuda, un sector privado que encoge y genera menos empleo, una moneda devaluada que representa menor poder adquisitivo por bienes provenientes del exterior, generalmente bienes de consumo y un aumento de la inflación, son todos factores que producen un deterioro socioeconómico, pero deterioro que, más grave aún, recae con más fuerza sobre las personas más vulnerables.

Adicionalmente, una mayor masa monetaria, generada por mayor gasto o por una mayor impresión de dinero para financiar los gastos del gobierno (medida que se discute en algunos ámbitos políticos como solución para financiar las necesidades urgentes del Estado), combinada con una mayor velocidad con la que el dinero cambia de manos, lleva inexorablemente a un aumento de precios generalizado.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

La inflación es un impuesto oculto<sup>16</sup>, porque es una forma de financiar el gasto público con la pérdida de valor del dinero en manos del público. Es una muestra clara de que las políticas económicas no logran hacer lo que sus intenciones pretenden sino aquello en que terminan modificando la vida de los individuos.

Muchos activos están protegidos de la inflación, como las acciones, la finca raíz y los bienes de capital, ellos se valorizarán, como mínimo, al mismo ritmo de esta y es fácil deducir que son las personas vulnerables las que carecen de estos mecanismos de protección. Es más, los salarios son especialmente afectados por este fenómeno y, en muchos países, los niveles de salario real se han visto afectados por esta<sup>17</sup>, aumentando menos que la inflación. Los asalariados están entonces, por esta vía y, quizás sin saberlo, financiando gasto público. Pero *“Sin embargo, para los políticos profesionales el hecho de que su horizonte temporal muchas veces esté limitado por la próxima elección, quiere decir que cualquier objetivo que es ampliamente aceptado puede ganarles votos, mientras que las consecuencias a largo plazo llegan demasiado tarde como para ser políticamente relevantes, y el paso del tiempo puede hacer que cualquier conexión entre la causa y el efecto sea muy difícil de probar sin un análisis complicado que la mayoría de los votantes no pueden comprender, o no se molestarán en hacerlo”*<sup>18</sup>.

En el caso colombiano y entendiendo lo mencionado con anterioridad se instituye en la ley 1473 de 2011 la expedición de normas que deben tener por objeto garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

La misma ley en su art. 5° habla sobre la Regla Fiscal y en su tenor literal indica:

---

<sup>16</sup> Sowell, T. (2013) Economía básica. Centro Libros PAPF, S. L. U. p.442

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> Ibid 412

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Art. 5º. “El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.”

En este artículo, al igual que en algunos otros, se identifica la falta de asertividad y proyección efectiva que tiene el congreso de la República con respecto a la materialización de los objetivos propuestos específicamente en el segundo inciso y el parágrafo transitorio, ya que según las cifras en el año 2014 el déficit estructural fue de un 2,4 % PIB<sup>19</sup>, no de 2,3% del PIB, como tenía estimado el artículo, si bien en ese momento la diferencia fue poca y puede mencionarse que hasta insignificante, de allí en adelante la brecha cada vez fue agigantándose, ejemplo de ello que en el 2018, año para el cual el déficit estaba estimado en 1,9 % del PIB, la proyección estuvo totalmente alejada de la realidad económica que vivió el país por ese período, pues su déficit fue casi el doble de lo estimado, específicamente el 3,08 % PIB<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Pagina Web. Portafolio: Finanzas (2015) Déficit fiscal fue de 2,4% del PIB en 2014

<sup>20</sup> contraloría general de la nación. (2019) situación de las finanzas del estado 2018.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Finalmente, para el 2020, el congreso había previsto un déficit fiscal tan mínimo con tendencia a una política fiscal funcional en su totalidad con resultados excepcionalmente buenos, tan alejados de la realidad que parecían alcanzar el concepto de perfección que el hombre por tanto tiempo ha perseguido, sin embargo, los esfuerzos resultaron infructíferos pues el año en mención tuvo un déficit de 6,8% PIB<sup>21</sup>, el más elevado de las últimas cuatro décadas.

Si bien ese año estuvo acompañado de un cumulo de retos extraordinarios para el Estado por la crisis sanitaria, económica, social y política que de manera abrupta se tuvo que afrontar, también es cierto que las proyecciones reales del comportamiento económico del déficit fiscal de los años inmediatamente anteriores ya venían vislumbrando una diferencia abismal entre lo idílicamente dispuesto en el artículo ibidem y el escenario económico en el que se venía desarrollando el Estado colombiano: un ejemplo concreto de una norma de papel.

Retomando la crítica inicial protagonizada por el art. 334 superior, y teniendo como referencia todo el marco desarrollado minuciosamente es correspondiente evidenciar la falsa dicotomía entre la sostenibilidad fiscal y la tutela efectiva de los derechos fundamentales, en el sentido de vislumbrar la conexidad que es imposible de ignorar entre ambos.

No es erróneo predicar la primacía de los derechos fundamentales y mucho menos en un Estado Social de Derecho cuyas bases ideológicas se encuentran cimentadas en la protección del individuo como eje central de todo el ordenamiento jurídico y el amparo de este dentro de la colectividad.

---

<sup>21</sup> Pagina Web. "La Republica" La caída de 6,8% del Producto Interno Bruto de 2020 fue la peor de la historia del país.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Sin embargo, la banalidad del constituyente recae en no prever el costo real de la protección efectiva de tales garantías en un largo lazo, e inclusive antepone de manera egoísta la acción de salvaguardar los derechos de los habitantes como si las generaciones venideras no ameritaran un manejo adecuado del gasto para garantizar a futuro la misma protección de sus derechos.

De hecho, estas no son meras presunciones, ni es necesario una interpretación recabada, doctrinal o excesiva para poder identificar que, bajo *ninguna* circunstancia, resaltando la inexistencia de excepciones, se podrá invocar la sostenibilidad del Estado para deteriorar los derechos fundamentales sin tener en cuenta que esa protección estatal de muchas garantías es directamente proporcional a la destinación de los fondos que se hayan dispuesto en el Presupuesto Nacional cuya finalidad es la materialización de estas garantías.

## **Conclusión**

Colombia, bajo el modelo de Estado de Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política de 1991 se caracteriza por poseer unos postulados que, además de perseguir el bienestar Estatal, hacen claro énfasis en las garantías que a los sujetos que lo conforman se le deben proteger con especial atención de manera individual y por supuesto, en el papel que desempeña como núcleo esencial de la colectividad.

Estos se encuentran manifestados en los mismos principios que expresa la constitución, tales como la dignidad humana que indica que la vida por sí sola debe protegerse con la misma intensidad que las condiciones que le permitan tener la calidad de ser digna; la solidaridad, que impulsa a la participación de los sujetos con el fin de ayudar a aquellos que no cuenten con condiciones mínimamente dignas. Estos, entre muchos otros que, dejan por sentado el interés del constituyente de

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

expresarle a los habitantes del Estado, que se encuentran significativamente protegidos por el mismo.

Sin embargo, resulta una fantasía pensar que la mera escritura de los deseos, consolida instantáneamente su realización v. gr. la mera prohibición de una conducta, y en el mejor de los casos, el plus de una pena como consecuencia, no evita que se cometan actos antijurídicos.

Este caso no es la excepción: prometer la materialización de las garantías no lo convierte *ipso facto* en una realidad. Tal aspecto no significa que el Estado haga oídos sordos a las necesidades de sus habitantes, ni mucho menos que su actuación sea nula. Pero, es contradictorio afirmar que las garantías serán sin lugar a duda materializadas, mientras que la sostenibilidad fiscal sigue una trayectoria indeseable, que, en suma, coarta la posibilidad de alcanzar todos los objetivos propuestos por la Carta superior, incluidos los derechos fundamentales.

Inclusive, pensando de manera apresurada para solventar a como dé lugar las necesidades de los habitantes, es sencillo proponer medidas como el endeudamiento del Estado, que en sí misma envuelve un objetivo 'benigno' a corto plazo, a *contrario sensu* de lo que se produciría para las generaciones venideras, las que además de hacerse cargo del pago de tal deuda, les corresponde sacrificar todavía más derechos; eso sin tener en cuenta que con el avanzar del tiempo, avanza también la cantidad de garantías que los habitantes exigen y que el Estado concede.

Por otro lado, la emisión de la moneda parece ser más que tentadora para “dar a cada cual lo suyo”, como si esto no produjera una devaluación casi que de inmediato, confirmada por países vecinos en situación lamentablemente indignante.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Es por ello por lo que, le corresponde al Estado, realizar el ejercicio de ponderación que a viva voz pide ser usado, con el fin de establecer cuáles son las garantías que deben primar, bajo el entendido que todas tienen el mismo carácter de importancia para así lograr a corto plazo una estabilización económica, que más adelante le permita una protección integral de las garantías constitucionales que consienta expresar racional y anímicamente la verdadera legitimidad del Estado.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

## Referencias

Castaño, J. A. (2020) Las Cláusulas de la Disciplina Fiscal en las Constituciones del Estado Social de Derecho. Universidad Externado de Colombia. Pag. 131  
Contraloría General de la Nación. (2019) Situación de las Finanzas del Estado 2018.

Acemoglu, D - A. Robinson, J. Por qué fracasan los países (2012) Título original: Why Nations Fail Editorial digital: Titivillus

Barreto Rozo, A. (2012) Historia del Derecho. Universidad de los Andes

Bastidas Mora, P. (2009) El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso. Vía Iuris

Escohotado, A. (2015) Los enemigos del comercio. Guillermo Herranz. España libros, S. L. U

Ferreres Comella V. Más allá del principio de proporcionalidad. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 46, mayo-agosto de 2020, pp. 161-188. <https://doi.org/10.18601/01229893.n46.07>

Gómez-Lee, M. I. (2019). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: comunidad epistémica de los límites planetarios y cambio climático. opera, 24, 69-93.

Hazlitt, H. La economía es una lección. Séptima edición. Unión editorial (UE)  
<https://datosmacro.expansion.com/paises/colombia>  
<https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/deficit-fiscal-de-colombia-podria-pasar-del-10-del-pib-en-2021-por-baja-disminucion-del->

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

[gasto/202147/#:~:text=%E2%80%9CEI%20d%C3%A9ficit%20proyectado%20para%202021,a%20las%20medidas%20de%20austeridad](#)

L. Meiselman, D. 4000 años de controles de precio y salarios. Editorial: Atlántida-Buenos Aires. Primera edición

López Medina, D. (2006) El derecho de los jueces. Editorial Legis. Segunda edición

Marquardt, B. (2016) Historia constitucional comparada de Iberoamérica, Bogotá - Colombia 2016, grupo editorial Ibáñez.

N. Rothbard, M. (2013) La gran depresión. Unión editorial S. A. Título original: America's great depression, 5th edition (mises Institute, 2000)

Naranjo Meza, V. (2003) Teoría constitucional e instituciones políticas. Novena edición. Editorial Temis S.A.

Página Web. "La Republica" La caída de 6,8% del Producto Interno Bruto de 2020 fue la peor de la historia del país. <https://www.larepublica.co/economia/la-caida-de-68-del-producto-interno-bruto-de-2020-fue-la-peor-de-la-historia-del-pais-3125632>

Página Web. Portafolio: Finanzas (2015) Déficit fiscal fue de 2,4% del PIB en 2014

Powell, T. Economía básica. Hoover Institution. Universidad de Stanford

Pozzolo, Z. (1998) Neo constitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. Universidad de Génova (Italia)

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.

Recasens Siches, L. Introducción al estudio del derecho. Decimosegunda edición. Editorial Porrúa

Samuelson, P. (1993) Economía. 14 edición. Editorial: McGraw Hill. Pag. 366

Tobón-Tobón, M. L. - Mendieta-González, D. Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano (2017)

<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.5701>

<https://doi.org/10.18601/16578651.n24.05>

<https://www.portafolio.co/amp/economia/finanzas/deficit-fiscal-pib-2014-31592>

Tolosa, L. A. (2017). De los principios del Derecho Obligacional y Contractual contemporáneo. Estudios Socio-Jurídicos, 19(2), 13-61.

Villegas Valverde, Ibid 250

Elián, (2020) Proyecto de Ley de presupuesto nacional 2021. Ministerio de Hacienda. Pag 5

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos.