
EL ESPECTADOR

Opinión

Gustavo Gallón | 15 jun 2011



¿Sostenibilidad fiscal o regresividad social?

Por: Gustavo Gallón Giraldo *

Nunca hay suficiente dinero para satisfacer todas las necesidades de una sociedad. Esa es una regla universal. El dilema entonces es a qué gasto se le da prelación. Al respecto, ha habido siempre dos orientaciones. Una es la de favorecer a quienes tienen recursos en bancos, industria y otras empresas porque así habrá más empleo y se generarán más productos para ser comprados por los consumidores y mantener activa la economía. La otra es la de garantizar a los pobres un mínimo de vida digna (alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo, por ejemplo) y promover progreso a través de su desarrollo y su vinculación al ciclo económico.

La Constitución de 1991 convirtió la segunda vía en una obligación: reconoció los elementos de la vida digna como derechos fundamentales y no como simples aspiraciones. Ya antes lo habían hecho varios tratados internacionales de derechos humanos [1]. Pero la Constitución creó además un recurso accesible para la gente, la acción de tutela, que permite hacer valer derechos sociales. Así, la opción de favorecer a los ricos quedó reducida a una posibilidad, eventualmente complementaria, pero subordinada a la obligación de garantizar los derechos de los pobres [2].

Se ha aprobado una reforma constitucional que permite pedirles a las altas corporaciones judiciales que modulen, modifiquen o difieran los efectos económicos de sus sentencias para evitar alteraciones serias de la "sostenibilidad fiscal" [3]. Dentro de los tres días siguientes a la sentencia, el Gobierno o la Procuraduría pueden proponer un "incidente de impacto fiscal" [4]. La justificación es que la sostenibilidad fiscal, es decir, la limitación de los gastos del Estado a los recursos presupuestados, sería la condición "para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho" [5]. Inicialmente se quiso elevar dicha "sostenibilidad fiscal" a la condición de derecho constitucional. El Congreso se resistió a ese intento y aceptó el concepto de sostenibilidad fiscal como un criterio para ser tenido en cuenta en las políticas públicas, pero no como un derecho [6].

Limitar la eficacia de las decisiones de las altas Cortes en materia de derechos económicos, sociales y culturales oponiéndolas a la sostenibilidad fiscal es ingenioso y puede ser hasta perverso, porque da la apariencia no de una negación de derechos sino de una ponderación entre dos derechos

constitucionales: el derecho de un individuo o de un grupo a su bienestar, y el derecho de toda la sociedad a tener unas finanzas sanas. Es un sofisma refinado.

Es de esperar que la Corte Constitucional y todas logren desentrañarlo y adviertan que eso puede ser una violación de la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de lo mucho que falta para asegurar en Colombia la efectiva realización de estos derechos, ya algunos se han reconocido como obligatorios, y en eso no puede haber retrocesos, pues sería contrario al bloque de constitucionalidad [7]. Más bien, si lo que se pretende es dejar a salvo las finanzas nacionales, que se proteja de mejor manera a los pobres [8], y menos a los empresarios o a los contratistas para evitar que malgasten en Dubai los anticipos que reciben del Estado.

* Director Comisión Colombiana de Juristas.

Dirección web fuente:

<http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-277781-sostenibilidad-fiscal-o-regresividad-social>.

COPYRIGHT © 2011 www.elespectador.com

Prohibida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma sin autorización escrita de su titular.

Reproduction in whole or in part, or translation without written permission is prohibited.

All rights reserved 2011 EL ESPECTADOR

[1] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 26) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o "Protocolo de San Salvador".

[2] En términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *"corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser"* (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones estatales*, doc. E/1991/23, 1990).

[3] Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo N.º 019 de 2010 Senado - 016 de 2010 Cámara "por el cual se establece el criterio de sostenibilidad fiscal", 13 de junio de 2011, *Gaceta del Congreso* 421, martes 14 de julio de 2011, págs. 10 y 11.

[4] Art. 1, inc. 4 del Proyecto de Acto Legislativo aquí citado, que modifica el art. 334 de la Constitución Política.

[5] Art. 1, inc. 1 del Proyecto de Acto Legislativo aquí citado, que modifica el art. 334 de la Constitución Política.

[6] El título del Proyecto de Acto Legislativo lo califica como "criterio" y el inc. 1 del art. 1 lo denomina "instrumento" ("Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho"). La propuesta original, formulada por un comité interinstitucional del Gobierno y del Banco de la República en julio de 2010, fue expresada en los siguientes términos: *"Para que la aplicación de la regla cumpla con todos los propósitos para los cuales se diseña y adopta, se requiere que la sociedad se apropie de sus beneficios y reclame el derecho a unas finanzas públicas sanas que contribuyan a la estabilidad macroeconómica, de manera similar a como hoy en día lo hace con respecto a una inflación baja y estable. Para lograr ese propósito se recomienda promover una reforma a la Constitución Política para que incluya un artículo que haga explícito el derecho de la sociedad a la estabilidad macroeconómica o, en otras palabras, que le dé a la estabilidad macroeconómica el carácter de derecho de los ciudadanos"* (Banco de la República, Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, *Regla Fiscal para Colombia*, Bogotá, 7 de julio de 2010, párr. 11, pág. 73). Cabe advertir que si bien el establecimiento de una regla fiscal puede ser un propósito sano, lo discutible es la pretensión de convertirlo en derecho constitucional y en condicionante de la realización de derechos fundamentales.

[7] La prohibición de regresividad es un corolario obligado del principio de progresividad previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.1), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) y en el Protocolo de San Salvador (art. 1º). Al respecto se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en diversas oportunidades, especialmente en su *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones estatales*, doc. E/1991/23, 1990, párr. 9, y también en su *Observación General No. 19, Derecho a la seguridad social*, doc. E/C.12/GC/19, 2007, párr. 64, entre varias otras. Véase Comisión Colombiana de Juristas, [Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos \(2002-2008\)](#), Bogotá, marzo de 2010, estudio elaborado por Felipe Galvis Castro.

[8] Comprometiéndose el Estado "hasta el máximo de los recursos de que disponga", según obliga el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.1.