

CONSTITUCIÓN, ECONOMÍA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO



José Gregorio Hernández Galindo*
Académico correspondiente

Resumen: La aplicación y efectividad de los principios constitucionales sobre defensa de los derechos humanos y libertades públicas, y la realización del Estado Social de Derecho son prevalentes. No están condicionados a la sostenibilidad fiscal, que es un concepto relativo. El Estado es el director general de la economía, que se debe sujetar a esos principios.

Palabras clave: Constitución, Estado, principios, Derechos Humanos, economía, sostenibilidad fiscal, intervención estatal.

THE CONSTITUTION, THE ECONOMY, AND SOCIAL RULE OF LAW

Abstract: The application and effectiveness of constitutional principles related to the defense of human rights and public liberties, and the implementation of the social rule of law are prevalent.

* Abogado egresado de la Universidad Javeriana. Exmagistrado y ex presidente de la Corte Constitucional. Catedrático de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derechos Humanos.

These are not conditioned by fiscal sustainability, which is a relative concept. The State is the general director of the economy, which must subject to those principles.

Key words: Constitution, State, principles, Human Rights, economy, fiscal sustainability, state intervention

“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa”

Cesare Beccaria (1738 - 1794)

Los fundamentos

Escribía León Duguit, con referencia a la función del Estado, que éste se encuentra ligado por el Derecho. Del término “*ligare*” (ligar, atar, sujetar, someter) resulta el concepto jurídico de “obligar”. Es decir, el Estado está obligado por el Derecho. Si no es así, no es democrático, ni es de Derecho.

En términos del jurista francés,

si se considera al Estado como una persona, como un sujeto de Derecho, tiene que admitirse necesariamente que cae bajo el imperio del Derecho, y que no solamente es titular de derechos subjetivos, sino que está ligado por el Derecho objetivo, por la regla de Derecho; en una palabra, un Estado de Derecho, *Rechtsstaat*¹.

Como lo expresa el Artículo 3 de la Carta Política de 1991 –que es la base fundamental de nuestro Derecho– el pueblo colombiano –titular de la soberanía– ejerce su poder en forma directa o por medio de sus representantes, pero “en los términos que la Constitución establece”. No de cualquier manera.

En nuestro concepto, “allí se encuentra la declaración expresa de que es el Derecho –manifestado principalmente en la Constitución– y no la voluntad, los apetitos, ni los intereses de los gobernantes, el que gobierna nuestra sociedad. Los que mandan y los que obedecen, en el genuino Estado de Derecho, sometidos todos a las mismas normas, legítimamente promulgadas por el pueblo o por sus representantes”, en los términos y según los criterios que el orden fundamental contempla.

“Un estudio detenido de la Constitución colombiana permite concluir que su preceptiva, además de declarar en la parte dogmática los valores y prin-

¹ DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. ABC Editores Librería. Bogotá. 2019.

cipios que inspiran el ordenamiento del Estado, y después de consagrar con amplitud el catálogo de los derechos y libertades, configura una estructura democrática y participativa relativa al ejercicio del poder público, delimitándolo en diversas formas con arreglo a los postulados del Estado Social de Derecho, con miras al logro del equilibrio entre las ramas y órganos que lo integran (...). En el trasfondo del Estatuto Fundamental encontramos siempre la finalidad, expresa o tácita, de hacer realidad el orden justo que su preámbulo proclama, dentro de unas reglas predeterminadas y ordenadas según los criterios que inspiraron la labor del Constituyente².

Pues bien, el preámbulo de la Constitución Política de 1991 –vinculante, según la jurisprudencia– declara que ella ha sido puesta en vigor con la finalidad de realizar unos valores y que esos valores deben ser realizados dentro de unos determinados principios. Señala que el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, promulga la Constitución “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”, pero no de cualquier manera, sino “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice **un orden político, económico y social justo**, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

El Artículo 1 de la Constitución manifiesta que:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Por su parte, el Artículo 2 señala:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mante-

² HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano. Editorial LEGIS. Bogotá. 2001.

ner la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un **orden justo**.

El mismo artículo destaca que las autoridades públicas están instituidas, además de su función protectora, para “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

La Carta Política, como norma de normas (Artículo 4), contempla valores, finalidades y principios que irradian todo el sistema, confiriendo sentido a la acción estatal e informando no solamente el contenido estructural de su propio articulado, sino a la integridad del sistema jurídico. El dogma de la Constitución no es simplemente declaración formal y aspiración, sino directriz fundamental y postulado obligatorio.

La Corte Constitucional ha puesto de presente ese influjo de su contenido axiológico en la interpretación y aplicación del orden jurídico y en la política social y económica. Ha sostenido:

El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual, a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias.

En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.³

³ Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992.

En cuanto al valor del preámbulo de la Constitución, ha sostenido la Corte:

El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio Constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.

Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma —sea de índole legislativa o de otro nivel— que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto ⁴.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992.

En posterior sentencia reiteró:

El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo, sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada⁵.

Así, pues, las políticas económicas y la gestión del Estado en su desarrollo no pueden ser ajenas a los valores, finalidades y principios señalados en el preámbulo constitucional y en los preceptos que integran la parte dogmática de la Constitución.

El denominado Derecho Económico no se independiza del Derecho Constitucional. Las decisiones y actos que inciden en la vida económica y social, y que por tanto afectan a la población, han de partir de los presupuestos constitucionales, y específicamente de los principios estructurales del sistema, con miras a la realización de un Estado Social y Democrático de Derecho y de un orden justo, sometido a los valores formulados en el preámbulo y a fundamentos que señala el Artículo 1 de la Carta; es decir, que respeten la dignidad de la persona humana, el valor del trabajo, el principio de solidaridad y la prevalencia del interés general.

Aunque la Constitución dedica varios de sus artículos a regular asuntos propios y específicos de la economía, en ellos no se agotan sus mandatos orientados a la realización de los aludidos fines y a la configuración de un Estado Social de Derecho. Un análisis integral de la normatividad superior nos muestra que a lo largo y ancho de ella encontramos prescripciones que en conjunto, y aplicando un método sistemático, trazan una ruta que debe seguir el Estado para cumplir adecuadamente sus funciones en beneficio de los derechos y del interés general.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-477 de 2005.

No sobran estas observaciones, ante la tesis que algunos han esbozado en el sentido de sostener la autonomía de las leyes económicas aunque choquen con los principios y reglas constitucionales. Al punto de haber propuesto en el año 2000 una Corte Constitucional integrada más por economistas que por abogados, ante los fallos de la Corte Constitucional sobre el UPAC, la UVR, el salario mínimo en relación con el IPC y otros que tocaban con materias económicas. Como si las decisiones judiciales de constitucionalidad debieran someterse, no a los principios y reglas de la Constitución, sino a las directrices trazadas por la economía, según la visión y la conveniencia financiera.

El Estado, director de la economía. Intervención por mandato de la ley

En 1936 se produjo un cambio fundamental en la concepción del papel del Estado en relación con la propiedad privada, la libertad de empresa, el trabajo y la economía. La “Revolución en marcha”, encabezada por el Presidente Alfonso López Pumarejo durante su primer período de gobierno (1934-1938), representó una modificación profunda del sistema, como puede verse en los antecedentes y en el texto del Acto Legislativo 1 de 1936, que sentó las bases de lo que hoy entendemos como Estado Social y Democrático de Derecho.

López, en su discurso de posesión había sostenido:

La propiedad, tal como la entiende el gobierno, no se basa únicamente en el título inscrito, sino que tiene su fundamento en la función social que desempeña, y la posesión consiste en la explotación económica de la tierra por medio de hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como la plantación o sementera, la ocupación con ganados, la construcción de edificios, los cercamientos y otros de igual significación.

Al respecto, explica Benjamín Ardila Duarte:

La Constitución Nacional, hasta entonces suma de normas monárquicas y estáticas, se vuelve en 1936, Carta Magna de gobiernos que pueden, sin salirse del principio de la legalidad, intervenir en la economía, hacer progresar a los débiles, organizar el Estado providencia, dar cobertura asistencial al pueblo.

En medio del escepticismo de la clase dirigente colombiana, López saca a flote los valores nacionales.

López, al lado de las grandes reformas, replanteó dos cosas con éxito: el papel protagónico del pueblo en las decisiones nacionales y la función primordial del Estado moderno como motor del desarrollo⁶.

Dos preceptos de especial trascendencia en la Reforma Constitucional de 1936, fueron los plasmados en los artículos 10 y 11:

En el primero de ellos se garantizó el derecho de propiedad, pero no con carácter absoluto. Dentro de una razonable concepción, proveniente de las tesis solidaristas expuestas por León Duguit y otros autores, esa garantía fue delimitada por la prevalencia de la utilidad pública y el interés social, ante los cuales –en caso de conflicto– debería ceder el interés privado.

De igual manera, se entendió la prevalencia de la función social del derecho de dominio, un concepto que restringió los derechos subjetivos e impuso cargas y obligaciones a los propietarios en beneficio de la colectividad. Se profundizó en el concepto de expropiación, disponiendo que el legislador pudiera, por razones de equidad, dar lugar a ella sin indemnización, aunque, de todas maneras, mediante sentencia judicial.

En el segundo se garantizó la libertad de empresa, pero se consagró la atribución intervencionista del Estado, por medio de leyes, con una finalidad democrática: evitar la concentración del poder económico y la discriminación. Por eso, la reforma habló por primera vez de las obligaciones estatales de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, y de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Según el artículo 15, la ley quedaba facultada para ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte o conducciones y demás servicios públicos.

En el artículo 16 se consagró la asistencia pública como función del Estado y se dispuso que sería prestada a quienes, careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estuvieren físicamente incapacitados para trabajar. La ley determinaría la forma de prestarla, así como los casos en que el Estado la prestaría directamente.

⁶ ARDILA DUARTE, Benjamín. Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha. Credencial Historia N° 192. Bogotá. Diciembre de 2005.

El artículo 20 garantizó el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley habría de reglamentar su ejercicio.

Mediante el Acto Legislativo 1 de 1968 fueron reiterados los aludidos conceptos, y, en lo concerniente a la libertad económica, se plasmó de manera expresa la función estatal de dirección de la economía, así como los principios constitucionales de planeación e intervención del Estado en las distintas etapas del proceso económico:

ARTÍCULO 6o. El Artículo 32 de la Constitución Nacional quedará así:

Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

La Constitución de 1991, en su versión original, consagró los aludidos conceptos –dirección estatal de la economía e intervencionismo de Estado–, en el claro propósito, coherente con los mandatos propios del Estado Social de Derecho, de someter la economía y el desarrollo a las directrices y postulados de razonabilidad, prevalencia del interés general y equidad, buscando, en beneficio de las mayorías, mejores y dignas condiciones de vida de la población, integración de la comunidad, igualdad real y efectiva –a favor de las personas de menores ingresos–, participación, garantía de acceso a los bienes y servicios esenciales, protección y promoción de la ecología, distribución de las oportunidades, pleno empleo de los recursos humanos y naturales, uso adecuado del suelo, entre otras finalidades.

La norma estableció:

ARTÍCULO 334. 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 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.

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

Sostenibilidad fiscal y Estado Social de Derecho

En 2011, a propuesta del gobierno de Juan Manuel Santos, se modificó la normatividad, para introducir el principio de *sostenibilidad fiscal*. El artículo 334 quedó redactado así:

ARTÍCULO 334. 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 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 la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo 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.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-288 de 2012 (M.P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva) declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011, por el cargo de sustitución de la Constitución. Manifestó al respecto:

Los fundamentos jurídicos expuestos demuestran, de manera fehaciente, que en el caso analizado no es viable conformar la premisa menor del juicio de sustitución. En efecto, ni la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, ni la vigencia de los derechos fundamentales, ni la separación de poderes son elementos definitorios de la Constitución que sean subvertidos en modo alguno por el Acto Legislativo acusado. Antes bien, se ha explicado cómo dicha enmienda constitucional y en particular el criterio orientador de sostenibilidad fiscal, son instrumentos que han sido incorporados en la Constitución, de consuno con otros, con el fin de lograr el goce efectivo de esos derechos. Por ende, la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mismo y está subordinada, en todo caso, al cumplimiento de los propósitos esenciales del ESDD. Adicionalmente, se ha expuesto de forma amplia cómo la reforma constitucional establece tanto límites a la actuación estatal como cláusulas prohibitivas, unívocamente tendientes a impedir que la SF pueda ser comprendida como un factor que dé lugar al desconocimiento, afectación o restricción injustificada de las posiciones jurídicas que, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional, adquieren naturaleza **iusfundamental**⁷.

Del contenido de la aludida reforma se desprende, a nuestro juicio, que se buscó sustituir la Constitución, pero –como también resulta de las transcritas expresiones de la Corte Constitucional, indispensables para la interpretación de la norma– una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales, en su conjunto, nos permite concluir que permanecen en

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2011. M.P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

pleno vigor normativo las obligaciones estatales de garantizar la vigencia, actualidad y efectividad del Estado Social de Derecho y de los derechos fundamentales.

En efecto, aunque los autores del texto aprobado, confiando en que unas cuantas palabras introducidas en el texto del Artículo 334 de la Carta Política podían postergar indefinidamente los compromisos del Estado Social, haciéndolos depender exclusivamente del dictamen técnico-administrativo-financiero acerca de si en un momento dado, hay o no la sostenibilidad fiscal que permita la aplicación de sus postulados. Una lectura integral de la Constitución y su razonable entendimiento conducen a sostener el carácter subalterno y relativo del concepto de sostenibilidad fiscal, que no puede argüirse como excusa para dejar de cumplir oportunamente las perentorias obligaciones y cargas en cabeza del Estado y de los particulares en cuanto a los derechos fundamentales.

Ya que la Constitución debe ser interpretada en su conjunto como un sistema coherente, con vocación de efectividad, cabe el estudio del Acto Legislativo en referencia, en su conexión e integración con los fines, valores y principios constitucionales, dando el alcance que corresponde a la modificación introducida, pero también a los demás preceptos superiores, los cuales permanecen vigentes y deben seguir produciendo efectos en relación con la gestión económica y social del Estado y en la función social de la empresa privada.

La sostenibilidad fiscal no prevalece sobre los principios superiores del Estado Social de Derecho, uno de los elementos esenciales de la Carta Política de 1991, al que se ha referido la jurisprudencia constitucional en cuanto a su contenido material:

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 el 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 materiales⁸.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998.

Agrega la Corte en el mismo fallo:

Como bien ha señalado esta Corporación, el Estado de Derecho liberal (sic) y el Estado Social de derecho (sic) se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores –acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política–, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados.

En torno a la relación entre el Estado Social de Derecho y la función de éste, con miras a la salvaguarda y protección de la dignidad humana, la Corte había dejado en claro desde 1992:

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 excelencia⁹.

De suerte que, cuando el nuevo texto del artículo 334 de la Constitución dice que el marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar “de manera progresiva” los objetivos del Estado Social de Derecho, ese concepto es relativo y, en la mayoría de los casos, inoponible. No puede llevar a la inaplicación de perentorias normas constitucionales sobre el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales y la justicia social. Debe ser entendido y aplicado en total consonancia con las garantías contempladas en la Carta, que están en plena vigencia, y no libera al Estado del cumplimiento inmediato y total de sus obligaciones.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

La misma reforma señala expresamente que “en cualquier caso el gasto público social será prioritario”, a la vez que el parágrafo no puede ser más perentorio cuando expresa: “Al interpretar el presente artículo, bajo 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”.

A ello se agrega que, si bien el Procurador General de la Nación o los ministros pueden incoar el incidente de impacto fiscal contra sentencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales, buscando que se modulen, modifiquen o difieran sus efectos para “evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal”, lo cierto es que, por una parte, la misma norma advierte que “en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”, y por otra, la decisión final en cada caso corresponde a la respectiva corporación judicial, la cual, por respeto al debido proceso y al principio fundamental de la cosa juzgada, no puede alterar el fondo de lo ya resuelto, ni desconocer los hechos que fueron materia de proceso, y menos todavía revocar o quitar efectividad al fallo, en perjuicio de la parte agraviada. Si así llegara a ocurrir, excepcionalmente, cabría la acción de tutela en guarda de los derechos fundamentales afectados.

En ese orden, como señaló la Corte Constitucional cuando resolvió sobre la exequibilidad del Acto Legislativo 3 de 2011, en la Sentencia C-288 de 2012, la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí misma y está subordinada, en todo caso, al cumplimiento de los propósitos esenciales del Estado Social de Derecho. La Corte subrayó que la reforma constitucional establece tanto límites a la actuación estatal como cláusulas prohibitivas, unívocamente tendientes a impedir que la sostenibilidad fiscal “pueda ser comprendida como un factor que dé lugar al desconocimiento, afectación o restricción injustificada de las posiciones jurídicas”, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional.

Así que la sostenibilidad fiscal no puede hacer inanes los postulados constitucionales que, a título de ejemplos, podemos mencionar:

No podría desvirtuar en la práctica el marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, al que se refiere el preámbulo de la Constitución.

No podría alterar la finalidad esencial del Estado, señalada en el artículo 2 de la Carta: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

No podría el Estado, contra los artículos 5 y 13 de la Constitución, introducir discriminación alguna en cuanto a la primacía de los derechos inalienables de la persona, ni contra la familia como institución básica de la sociedad.

No podría el Estado incumplir, so pretexto de sostenibilidad fiscal, su obligación, prevista en el artículo 8 constitucional, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

No podría eludir las obligaciones que resultan del concepto de igualdad real y efectiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución cuando dispone:

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En el artículo 43 de la Constitución: el Estado está obligado y debe cumplir lo previsto respecto a la mujer –sin que pueda alegar como disculpa el principio de sostenibilidad fiscal: “La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, por ejemplo en materia salarial o prestacional. Además, “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

El Estado no podría invocar la sostenibilidad fiscal como argumento para desamparar –en lo que a él corresponde– a los niños en materia de salud, educación, alimentación y asistencia social, obligaciones que tiene a cargo, junto con la familia y la sociedad, según el artículo 44 de la Constitución.

La sostenibilidad fiscal no puede ser un principio que obstaculice o anule lo contemplado en el artículo 46 de la Constitución:

El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

No puede el Estado dejar en la pura teoría, so pretexto de falta de sostenibilidad fiscal, el artículo 47 de la Constitución: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

En cuanto al artículo 48 de la Constitución, sobre seguridad social, el Estado tiene que responder, y no se ve cómo podría dejar de hacerlo con la excusa de no haber al respecto sostenibilidad fiscal:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

En materia pensional, el Acto Legislativo 1 de 2005 aludió a la sostenibilidad, no en detrimento de los derechos sino, por el contrario, como obligación estatal de garantizarlos:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Con base en el principio de sostenibilidad fiscal, no cabría eludir la responsabilidad estatal en materia de salud y saneamiento ambiental. De acuerdo

con el artículo 49 de la Carta Política, “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

La norma hace responsable al Estado por la organización, dirección y reglamentación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En materia laboral, la actividad del Estado se debe reflejar en la protección de los derechos, en vez de buscar formas de disminuir o retirar garantías a los trabajadores, con el pretexto de hacer viable el mayor empleo. Uno de los valores primordiales de nuestra organización política es el trabajo, como lo expresa el preámbulo de la Constitución, cuyo texto señala también que ese y los demás valores constitucionales serán realizados “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”.

Derechos fundamentales como el de la salud deben ser atendidos de manera plena y oportuna por el Estado, sin postergar su efectividad por razones de sostenibilidad fiscal.

El Gobierno y el Congreso están en mora de contemplar un estatuto orgánico e integral en materia de salud, con el fin de garantizar que en efecto –en la vida real–, se cumpla lo señalado en el artículo 49 de la Constitución, a cuyo tenor la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.

En la norma se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y se expresa que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas bajo su vigilancia, inspección y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Nada de eso puede estar sometido a la sostenibilidad fiscal, pues al respecto

señala el párrafo del artículo 334 de la Constitución que “...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”. En consecuencia, lo que se debe hacer tanto en los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales de desarrollo, como en los presupuestos anuales, es dar prioridad a los rubros destinados a la salud. Ya que los recursos son limitados, deben ser distribuidos, dando prelación a lo que se relaciona con los derechos fundamentales y la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Empero, pululan las propuestas que por razones económicas, buscan resquebrajar el Estado Social de Derecho y las garantías que en materia de salud plasmó la Constitución. Así, en abril de 2018, la denominada “Comisión de Expertos en materia de Gasto e Inversión Pública”, que según el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, debía “proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado”, entregó al Gobierno sus propuestas. Entre las más “equitativas” estaban las siguientes:

Revisar la Ley Estatutaria de Salud “para que en la aprobación de medicamentos y procedimientos se ponderen adecuadamente sus beneficios vis-a-vis sus costos. Para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del sistema de salud en Colombia es necesario un proceso de racionalización del concepto del “derecho a la salud” (Sic).” Escribían entre comillas la mención del derecho a la salud, como si no existiera, e ignorando que es un derecho fundamental, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y que tiene innegable conexión, ni más ni menos, con el derecho a la vida, el derecho básico.

El estudio en cuestión solamente tiene el sentido de:

- Restringir, disminuir, recortar, bloquear, por razón de costos, el acceso de las personas a medicamentos y procedimientos; la expresión “racionalización” del derecho a la salud, significa, según el sinuoso lenguaje de estos expertos, quitarle a ese derecho esencial todo su valor y su intangibilidad,

de suerte que en la práctica no se reconozca; y la “sostenibilidad financiera” quiere decir encarecer los servicios y supeditar el derecho a la salud a decisiones de mandos medios que consideren que la atención del paciente es costosa, y por tanto no se la prestan aunque se esté muriendo.

- Ampliar el uso de mecanismos tales como copagos y cuotas moderadoras, sin disminuir la capacidad de acceso a los servicios del sistema para las personas de menores recursos económicos. Eso significará en la práctica, un aumento en los costos de medicamentos y servicios. Y la referencia a las personas de menores recursos –pura teoría– implicará definición sobre quiénes están allí incluidos, lo cual quedará librado a la arbitrariedad y al capricho de las EPS.
- Aumentar la edad de jubilación, vinculándola de manera sistemática y periódica (v.gr. cada cinco años) a parámetros demográficos,
- Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral o al menos el de los últimos 20 años (en vez de los últimos 10 que se utilizan actualmente) para calcular el ingreso base de liquidación en el Régimen de Prima Media (RPM).
- Aumentar los porcentajes de cotización a 18%, para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.
- Reducir el tope existente actualmente para las pensiones del RPM, que en este momento se ubica en 25 salarios mínimos”.
- Algo insólito:

“La Comisión recomienda la unificación de decisiones jurisprudenciales alrededor del sistema pensional en temas que generan grandes costos al erario público como en el caso de las condiciones para traslados entre regímenes, las condiciones para la asignación de pensiones sustitutivas y de pensiones por invalidez, y las múltiples vías de escape que mediante tutelas y decisiones judiciales se han generado en los sistemas de transición”.

En otras palabras, la Comisión, que debía asesorar solamente al Gobierno, pretende que los jueces y magistrados ya no fallen de conformidad con la Constitución, la ley y los derechos fundamentales, sino según los costos que generan la efectividad de los derechos y las acciones judiciales.

Como se ve, eran altamente “equitativas” las propuestas de la Comisión. Afortunadamente, se trataba apenas de recomendaciones, por tanto, no obligatorias para nadie.

Lo propio se ha visto, de manera recurrente, en relación con el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Declara la Carta que Colombia es un Estado Social de Derecho, y enuncia el trabajo como uno de los cuatro fundamentos del sistema jurídico. Manifiesta que ese derecho fundamental “goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”, y agrega que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Pero cada vez que hay aumento del desempleo, por distintas causas –como la generada por la pandemia del coronavirus– salen a relucir las propuestas de economistas, políticos y dirigentes gremiales, hablando al Gobierno y al Congreso sobre la supuesta necesidad de reformar las normas laborales vigentes –inclusive las constitucionales–, con el objeto de “flexibilizarlas” y así –dicen ellos– dar mayores oportunidades de trabajo a quienes no lo tienen o lo han perdido.

Recordemos, ante todo, que el Artículo 53 de la Constitución impartió desde 1991, una orden que no se ha cumplido: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo”. A lo largo de estas tres décadas, ni los gobiernos ni los congresos han obrado con el propósito de atender esa perentoria disposición constitucional. Pero es necesario subrayar que, si ahora se acuerdan de legislar sobre el trabajo, no pueden olvidar que el mismo precepto superior, al hablar del Estatuto, exige que la ley correspondiente tenga en cuenta, “por lo menos” los siguientes principios “mínimos fundamentales”:

“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento

y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

Principios que, a falta del Estatuto, ha tenido que desarrollar la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Cabe recordar que según la misma disposición, “el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, y que los convenios internacionales del trabajo (OIT), debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. No pueden ser modificados con tanta facilidad por el Congreso.

Mucho menos podemos olvidar que, al tenor del mandato constitucional, “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Así que la famosa “*flexibilización*” –término gaseoso que si no se precisa, da para todo– no puede significar en modo alguno un retroceso en derechos y garantías laborales, ni alterar los aludidos principios, ni respecto de quienes vienen trabajando, ni tampoco de los nuevos trabajadores. Estos no pueden ser sacrificados, teniendo que aceptar menores garantías para poder emplearse. Sería inconstitucional y contrario al Estado Social de Derecho.

Ya nos estamos acostumbrando a propuestas inconstitucionales de quienes consideran que la Constitución es demasiado generosa en materia de derechos y garantías laborales. No es extraño que en asambleas gremiales y en foros sobre economía se sustenten posiciones y propuestas que van en contravía de la Carta Política, del Estado Social y Democrático de Derecho, de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las garantías que preceptos constitucionales y legales, y los convenios de la OIT –que, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución, hacen parte de la legislación interna– brindan al trabajador, a las familias y a las personas de la tercera edad.

Suelen afirmar algunos que es indispensable aumentar la edad señalada en la ley, y hacer más difíciles los requisitos para tener derecho a la pensión de jubilación. Una propuesta que no es nueva, pues un gremio de instituciones financieras había sostenido que la edad de pensión para mujeres debería aumentar de 57 a 62 años, y la de los hombres de 62 a 67 años. Y todo

porque –dicen– los colombianos estamos viviendo demasiado. O, dicho de otra manera, nos estamos muriendo muy tarde, y eso implica gastos. Un ex ministro de salud llegó a afirmar que las personas mayores de 80 años son una carga enorme para el Estado y que “deberían sostenerse y vivir de sus propios recursos”.

Ello, además de sostener una tesis abiertamente contraria a los conceptos de dignidad humana y de igualdad real y efectiva, olvida que a lo largo de toda su vida laboral, los trabajadores (como también sus empleadores) han cotizado para tener ese derecho (un mínimo de dignidad) en la tercera edad, de modo que la pensión no es un regalo del Estado sino un derecho de quienes honestamente han laborado por muchos años. Una conquista social invaluable, con la que, esgrimiendo intereses empresariales privados, se quiere acabar, sustituyendo la Constitución del '91 y atropellando al Estado Social de Derecho.

Otra propuesta del mismo origen sostiene –contra la realidad y en detrimento de uno de los principios constitucionales sobre el trabajo– que el salario mínimo es muy alto en Colombia, y que hay que reducirlo. Olvidan los tecnócratas que el trabajo es uno de los fundamentos del sistema jurídico colombiano, y que la Constitución (Art. 25) lo concibe como un derecho y una obligación social que goza –en todas sus modalidades– de la especial protección del Estado; que toda persona, según la Carta, tiene derecho fundamental a un trabajo en condiciones dignas y justas; que –como un principio mínimo fundamental– su Artículo 53 garantiza a todos los trabajadores una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y que la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional tiene dicho que el salario debe ser ajustado, al menos anualmente, mínimo en el porcentaje de aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de la inflación causada, para mantener el poder adquisitivo del mismo y para que no se produzca, en términos reales, una disminución de los ingresos de los trabajadores y sus familias.

Hemos mencionado apenas algunas de las recurrentes propuestas de retroceso institucional, las que sin duda, en caso de prosperar, resquebrajarían la Constitución en su esencia. Implicarían ostensible desconocimiento de conceptos jurídicos sustanciales, en el campo laboral y en Derechos Humanos, y que –por tanto– ni el Gobierno ni el Congreso podrían aceptar

sin grave detrimento de los principios superiores y del Estado Social y Democrático de Derecho.

El Artículo 50 de la Constitución es perentorio, y no admite excusa por razones de sostenibilidad fiscal; no se puede olvidar el carácter prevalente de este derecho: “Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado”.

Si se atiende al claro texto del Artículo 67 constitucional, a cuyo tenor la educación es un derecho (fundamental, como lo ha señalado la Corte Constitucional desde la Sentencia T-02 de 1992) y un servicio público que tiene una función social, no podría el Estado eludir su obligación en este aspecto: “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

El Estado sigue siendo el director general de la economía, y conserva su capacidad y competencia de intervención en todos los aspectos de la misma. Aunque se aplica el principio –no absoluto, según la Corte Constitucional– de sostenibilidad fiscal, sigue teniendo en su cabeza la potestad de intervención 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, con objetivos propios del Estado Social de Derecho como racionalizar la economía, conseguir en el plano nacional y territorial, 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. Como también para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos; y promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Desde luego, para esa intervención estatal es necesaria la planeación, y para ello está prevista la expedición de los planes y programas de desarrollo económico y social. Al respecto, el Artículo 339 de la Constitución establece que, en su parte general se señalen los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social

y ambiental que serán adoptadas por el gobierno respectivo. En su parte especial, cada plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, aunque lo hace dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, con el carácter no absoluto que hemos destacado.

La norma constitucional establece que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional los planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Agrega que los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y de conformidad con la ley orgánica correspondiente, se aprueba anualmente, mediante ley específica, el Presupuesto Nacional.

El presupuesto es, de suyo, un límite. Lo no contemplado en el texto de la ley anual no se puede hacer. Dice la Constitución que en tiempo de paz (esto es, si no está declarado un estado de excepción), no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Como ordena el Artículo 346 constitucional, el Gobierno debe formular cada año el presupuesto de rentas y ley de gastos y apropiaciones para la siguiente vigencia fiscal. El proyecto respectivo debe ser presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura y deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Si el Congreso no expide el presupuesto dentro de los tres meses siguientes, regirá el presentado por el Gobierno.

Subrayemos que en esa materia, como lo prevé el Artículo 154 de la Carta, la función de presentar el proyecto se reserva privativamente al Gobierno.

Esa ley solamente puede ser dictada o reformada por iniciativa del Ejecutivo, por conducto del ministro de Hacienda. Los congresistas carecen de iniciativa al respecto. La Constitución dispone que los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro.

El objeto único, específico, exclusivo de la ley anual en referencia, consiste en prever el presupuesto. Allí no cabe disponer nada que no sea el presupuesto de rentas, gastos y apropiaciones. Nada más. Es una ley que rige solamente durante un año, y se circunscribe a indicar qué puede ingresar al tesoro público nacional, y en qué se puede gastar o invertir en esos doce meses, lo que se conoce como la ejecución del presupuesto, a cargo del Gobierno.

Ello, en concordancia con lo exigido por la Constitución: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” (Art. 158). “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido” (Art. 169).

A la vez, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto se encuentra delimitado en su contenido, con miras a la atención de las prioridades del Estado Social de Derecho.

En efecto, el Artículo 366 de la Constitución proclama que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Según este precepto, será objetivo fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Allí, desde luego, resulta muy difícil hacer compatibles los propósitos constitucionales con la exigencia de sostenibilidad fiscal, lo que muestra su carácter relativo, ya que no cabe invocar esa regla para incumplir o menoscabar las legítimas aspiraciones de la población, avaladas por la Carta Política. Ella dispone que para los aludidos efectos, “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

En cuanto a servicios públicos, el Artículo 367 de la Constitución confía a la ley la responsabilidad de fijar las competencias y responsabilidades

relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios –su cobertura, calidad y financiación–, así como el régimen tarifario que tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; lo que encaja en las finalidades esenciales del Estado, de la descentralización y, en el caso de la Nación, uno de los efectos del principio de subsidiariedad que la propia Carta Política establece.

El Artículo 368 autoriza a la Nación, a los departamentos, a los distritos, a los municipios y a las entidades descentralizadas para conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, con el fin de que “las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Recordemos finalmente que, según el Artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, lo cual también es fundamental para realizar un orden económico y social justo, lo cual, con mucha frecuencia olvidan nuestros gobiernos y congresos cuando aprueban reformas en la materia.

Conclusión

Como síntesis de todo lo aquí consignado, digamos que, dentro del ordenamiento constitucional de 1991, los objetivos esenciales sobre aplicación y efectividad de los principios que allí se consagran son prevalentes, particularmente en la preservación y defensa de los derechos humanos y las libertades públicas, y en la realización del Estado Social de Derecho. No están condicionados, ni se supeditan a la sostenibilidad fiscal que, si bien hoy esta prevista en el nivel de principio, no es un concepto absoluto, como lo sostuvo la Corte Constitucional.

El Estado sigue siendo el director general de la economía, y las políticas y ejecutorias con ella relacionadas se deben sujetar a los aludidos principios superiores.

Referencias

ARDILA DUARTE, Benjamín: Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha. Bogotá. Diciembre de 2005. Credencial Historia N° 192

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2011. M.P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-477 de 2005.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-479 de 1992.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-747 de 1998.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de 1992.

DUGUIT, León: Manual de Derecho Constitucional. Bogotá, 2019. ABC, Editores Librería.

HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio: Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano. Bogotá, Editorial LEGIS. 2001.