

¿Atentado contra los DESC?

En el Congreso se está tramitando la ley de sostenibilidad fiscal, una reforma que supeditaría el gasto en materia de Derechos Sociales Económicos y Culturales a la capacidad de pago que tenga el Estado. Una pelea entre quién se queda con el primer lugar: ¿los derechos o los fines económicos?

Por Lucía Camargo Rojas*

“Hay que ahorrar en épocas de vacas gordas para poder gastar en las de vacas flacas”, dice el refrán. Una sabia verdad popular que utilizan economistas y amas de casa a la hora de administrar su dinero y que parece ser el argumento fundamental del proyecto de ley que el anterior ministro de hacienda, Óscar Iván Zuluaga, presentó al Congreso el 20 de julio de 2010, a tan sólo 20 días de que se posesionara el actual Presidente de la República, Juan Manuel Santos.

El Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 “Por el cual se establece la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho” (Gaceta del Congreso, 2010) busca, fundamentalmente, elevar a categoría de derecho constitucional la sostenibilidad fiscal, es decir, supeditar el gasto social a la capacidad de pago que tenga el Estado. Así, tanto el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial tendrían que tomar decisiones de acuerdo a la regla fiscal, una ecuación que determinará el límite del gasto. Palabras más, palabras menos si, por ejemplo, la Corte Constitucional sentencia que un ciudadano tiene derecho a que se le realice una cirugía tendría que revisar si el Estado puede pagarla. Si el gasto de la operación no se ajusta a la regla fiscal, la Corte no podría ordenarla. Con este acto, entonces, se condiciona toda la política social a la disponibilidad de recursos.

“Si por ejemplo, la Corte Constitucional sentencia que un ciudadano tiene derecho a que se le realice una cirugía tendrá que revisar si el estado puede pagarla. Si el gasto de la operación no se ajusta a la regla fiscal, la Corte no podrá ordenarla”

La iniciativa que presentó el anterior ministro de hacienda —y que es respaldada por el actual gobierno, al punto de que es una de sus proyectos bandera junto con el de regalías, víctimas y tierras— supone que el Estado debe obligarse a ahorrar en el presente para asegurar que a futuro pueda tener recursos suficientes para garantizar la promoción de los derechos sociales y los demás objetivos que se proponga. Así, en la ponencia se argumenta que “en la medida en que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos” pues se considera que la sostenibilidad fiscal es un requisito indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.



Los defensores del proyecto: Iz. Oscar Iván Zuluaga, ex ministro de Hacienda y der. Juan Carlos Echeverry, actual ministro de Hacienda y Crédito Público.

El por qué del proyecto

¿Por qué el gobierno Uribe presentó esta propuesta? ¿Por qué el gobierno Santos la respalda? Según Ricardo Bonilla, investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (CID), la idea de la sostenibilidad fiscal surgió alrededor de la



famosa bonanza minera y la necesidad de administrar con prudencia los nuevos ingresos que obtendría el país. “En la medida en que entró más dinero a Colombia la tasa de cambio se revaluó. La idea del marco fiscal surge para controlar la entrada de esos ingresos y para administrarlos de manera efectiva, por ejemplo, en proyectos de inversión, evitando gastar de forma desmesurada”.

“Según Ricardo Bonilla la idea del marco fiscal surge para controlar la entrada de esos ingresos y para administrarlos de manera efectiva, por ejemplo, en proyectos de inversión, evitando gastar de forma desmesurada”

Argumento con el que concuerda César Giraldo, docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, quien explicó en el Programa Espacio Debates Económicos de la UN que el gobierno quiere impedir que se dé la denominada “enfermedad holandesa”: fenómeno que se presentó en los Países Bajos a mediados del siglo pasado y que consistió en que el auge de la exportación minera generó un flujo de divisas tan fuerte

que se desestimularon las actividades productivas internas.

Así, el proyecto de sostenibilidad fiscal busca impedir que los ingresos extraordinarios que han entrado en el país en los últimos dos años (y que se espera continúen al menos tres más) terminen por hacer que Colombia sólo viva de la renta petrolera y suspenda otro tipo de actividades productivas. La propuesta, entonces, consiste en que si el ingreso de la producción minero-energética sobrepasa cierto límite, el Estado debe recibir esos recursos y guardarlos en un fondo de estabilización, de tal manera que pueda ahorrarlos y no gastarlos.

Hasta ahí tanto los proponentes de la ley, como los analistas y los congresistas que tienen que aprobarla concuerdan. Es necesario esterilizar esos ingresos extraordinarios y ahorrar en época de bonanza. Sin embargo, el cómo se va a ahorrar y el que la medida se convierta en un derecho es lo comienza a tener inconsistencias y a generar dudas.

Sostenibilidad fiscal ¿Un derecho fundamental?

Como el Acto Legislativo 016 de 2010 busca reformar la constitución, tiene que pasar por ocho debates en dos vueltas que deben cumplirse en dos periodos distintos. El 6 de octubre de 2010 el proyecto pasó con 24 votos a favor y 4 en contra en primer debate, a pesar de las críticas de miembros de Partido de la U, como el vicepresidente de la Cámara Roosevelt Rodríguez y el representante Carlos Eduard Osorio quienes expresaron su preocupación porque con la iniciativa los principios fundamentales de los ciudadanos quedarán supeditados al “derecho” del Estado de responder sólo en la medida en que haya excedentes para cumplirlos.

Días después le fue negada la propuesta en segundo debate al ministro de hacienda y actual abanderado del proyecto, Juan Carlos Echeverry por 62 votos contra 57 por lo que la iniciativa se aplazó para la última semana de octubre. Y es que entre los congresistas ya se empiezan a vislumbrar reparos al proyecto. Uno de los más férreos opositores ha sido el representante a la cámara por el

Alfonso Prada, representante a la Cámara por el Partido Verde, es uno de los más férreos opositores del proyecto.



el Partido Verde, Alfonso Prada, quien ha sostenido que “las medidas que se piensan tomar se están encaminando hacia limitaciones de tipo constitucional que ponen en peligro, entre otras cosas, el alcance de los derechos sociales y económicos”.

En su ponencia para primer debate Prada explica: “Este proyecto de reforma a la Constitución Política va en contravía del paradigma de Estado constitucional y social de derecho, consagrado en la carta de 1991, cambia la jerarquía natural de los principios y me atrevería a decir que constituye por ello una sustitución a la esencia de nuestra Constitución, la que sería cambiada para poner la sociedad al servicio de la economía y no al revés, la técnica y los instrumentos de la organización y estructura del Estado al servicio de la sociedad, de los colombianos y de su dignidad”. Por eso considera que no se debe partir de un análisis de sostenibilidad fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino que se debe comenzar por estudiar el mandato constitucional para adecuar a dicha exigencia la sostenibilidad fiscal (Gaceta del Congreso, 2010).

“Prada considera que no se debe partir de un análisis de sostenibilidad fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino que se debe comenzar por estudiar el mandato constitucional para adecuar a dicha exigencia la sostenibilidad fiscal”

Prada pone de manifiesto que la propuesta de ley de sostenibilidad fiscal presupone una visión tecnicista, economista y pragmática del Estado en la que se subordinan los derechos y su garantía a la consecución de los fines económicos. “Esta última concepción acarrearía un Cambio de Paradigma de Estado contrario a lo establecido por la Constitución de 1991, que es un paradigma de Estado Social de Derecho, cuyo eje normativo y columna vertebral son los Derechos Fundamentales y su garantía”.

Incluso Prada cuestiona el que se catalogue

a la sostenibilidad fiscal como un derecho pues, en ese caso habría que preguntarse si sería social, económico, cultural, o colectivo y si la premisa de que es “un requisito indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho” es suficiente para que se le denomine como “derecho”.

Prada, así como Giraldo, sostienen que con esta ley lo que se pretende es inclinar la balanza hacia el principio de sostenibilidad fiscal y poner en segundo lugar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). De hecho, para Libardo Herreño, investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), el problema más grave de esta propuesta de ley consiste en que terminaría por recortar las alas a la tutela social y a las competencias de la Corte Constitucional para decidir fallos con contenido económico, especialmente los relacionados con los DESC. “Los jueces tendrían entonces que considerar primero las consecuencias de los fallos económicos que producen mediante tutela, antes que proteger los derechos”.

¿Sólo recorte a los DESC?

Con la medida, además, el gobierno quiere disminuir el déficit fiscal y para hacerlo concluye que hay que recortar el gasto en materia de DESC. Para analistas como Herreño, la iniciativa presupone que el déficit proviene del gasto desbordado en materia de DESC cuando existen otros rubros como el gasto militar, el gasto de Gobierno Central, la corrupción y el pago de la deuda pública que también contribuyen al déficit y a los que no se les piensa imponer la regla fiscal.

De hecho, en la editorial de Portafolio del 19 de octubre de 2010 se explica que “el sesgo del proyecto radica en que no contiene de manera explícita la misma obligación para otras aprobaciones que pueda hacer el Congreso, como, por ejemplo, deducciones tributarias a los inversionistas, contratos de estabilidad jurídica o subsidios a agricultores. Parecería, por lo tanto, que dentro de la lógica del plan la única amenaza a la sostenibilidad fiscal fueran los gastos para atender los derechos sociales y económicos, mientras que otros rubros del gasto público aprobados por el Congreso, incluido el de defensa, no tendrían que ser medidos con este rasero”.

Esa es una de las razones por las que en la Cámara de Representantes se introdujo la siguiente frase al proyecto: “En todo caso el gasto destinado a la concreción de los fines del

“Parecería que dentro de la lógica del plan la única amenaza a la sostenibilidad fiscal fueran los gastos para atender los derechos sociales y económicos mientras que otros rubros del gasto público no tendrían que ser medidos con este rasero”

del Estado Social de Derecho tendrán carácter prioritario”. La editorial de *Portafolio* aclara que esa precisión es fundamental, pero pregona porque se imponga a cualquier apropiación de recursos públicos la misma restricción que se quiere aplicar a los gastos sociales.

El debate

Así, por un lado el debate radica en que si se va a ahorrar, no sólo se debe limitar el gasto de los derechos económicos sociales y culturales, sino también el de otros rubros. Pero por otro la propuesta de sostenibilidad fiscal termina por evidenciar una contradicción en la misma Constitución: por una parte promulga los derechos y por otra establece que tiene que primar la estabilidad social y macroeconómica. Lo que estaría tratando de hacer el Acto Legislativo 016 de 2010, entonces, es lograr que la economía tenga el sartén por el mango y esté por encima de los derechos.

“Por eso es preocupante que se eleve la sostenibilidad fiscal a un derecho constitucional”, explica Libardo Herreño. “Es un simple instrumento de política económica que sirve para ordenar las finanzas públicas y eso se puede hacer mediante una ley ordinaria, orgánica, que ayude a ahorrar en tiempos de bonanza”.

“Lo que se está tratando de hacer con el Acto Legislativo 016 de 2010 es lograr que la economía tenga el sartén por el mango y esté por encima de los derechos”

Según la economista de Viva la ciudadanía, Martha Yaneth Sandoval, “para adoptar y operativizar la regla fiscal propuesta no se requiere de una reforma constitucional que eleve al rango de derecho la sostenibilidad fiscal. Lo que se requiere es una reforma de la ley orgánica del presupuesto, que hasta ahora no ha sido puesta a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional” (2010, 8).

Si lo que se quiere es ahorrar, pregonan algunos, no sólo se debe limitar el gasto de los derechos económicos sociales y culturales, sino también el de otros rubros. Pero eso no significa que ese debate sea necesario darlo en la Constitución. Como bien se cuestionó en la Editorial de

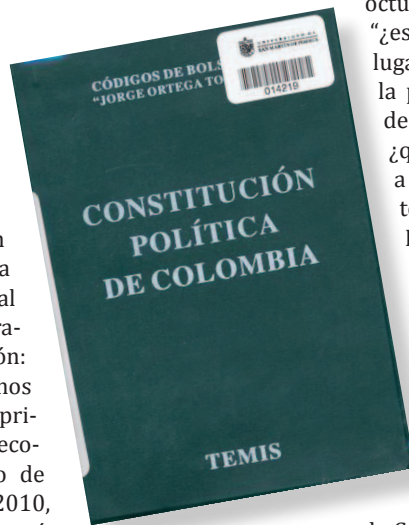
El Espectador del 20 de octubre sobre el tema: “¿es la constitución el lugar para resguardar la política económica del país?”. Más aún, ¿qué implicaciones, a largo plazo, puede tener esta reforma? La cuestión es simple: ya los ciudadanos no podrían exigir sus derechos, pues todo estaría supeditado a si hay o no recursos para pagar. La tutela moriría

y la Corte Constitucional no podría emitir fallos a favor de los derechos, por ejemplo, los de las víctimas del conflicto armado, porque quedaría supeditada al límite del gasto. Como se ve, la propuesta no es de poca monta y debería generar discusión entre la misma opinión pública. Al fin y al cabo, a la larga, son los ciudadanos los más afectados. Se espera que los congresistas realmente

la situación con detenimiento, así como la Corte y la misma ciudadanía. Es un tema de interés público que, antes que nada, debería generar debate. ■

Referencias

- El Espectador (2010), “Sostenibilidad fiscal: un debate pendiente” en *El Espectador*, 20 de octubre. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo-230458-sostenibilidad-fiscal-un-debate-pendiente>
- Portafolio (2010), “Sostenibilidad fiscal sin riesgos” en *Portafolio*, 19 de octubre. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/opinion/editorial/editorial-sostenibilidad-fiscal-sin-riesgos_8144920-3
- DNP, 2010, “Encuentro Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad” en *Dnp.gov.co*, Bogotá, octubre. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=7BcSDgnwlng%3D&tabid=1157>
- “Proyecto Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara” en *Gaceta del Congreso* 451 del 23 de julio de 2010.
- “Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara” en *Gaceta del Congreso* 723 del 30 de septiembre de 2010.
- “Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara” en *Gaceta del Congreso* 734 del 4 de octubre de 2010.
- Sandoval Salazar, Martha Yaneth (2010), “El derecho a la sostenibilidad fiscal limita el alcance de la Corte Constitucional” en *Caja de Herramientas*, No 137, Viva la ciudadanía, septiembre-diciembre, pp. 8-9.



rom/pe/ca/be/zas

Rompecabezas es un espacio radial de opinión pública, análisis, reflexión y discusión que con diferentes géneros periodísticos, voces y puntos de vista, enriquece las miradas sobre el país que construimos a diario.

Escúchenos en Bogotá todos los lunes de 6 a 7 p.m. por Javieriana Estéreo 91.9 FM y 1430 AM. Si está en Pasto puede escucharnos a través de Ecos de Pasto (740 AM) el domingo de 6 a 7pm; en Tierralta, Córdoba a través de la emisora Sergio Restrepo (105.0) los lunes de 7 a 8 am y en San Gil, Santander a través de la emisora La Cometa el jueves de 9 a 10 pm.

**CAMP
OESA
BERZ
14.30 AM ***

Muchas voces, otras formas de vernos.