


	<b>GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS</b>						  
	<b>CARTA DE AUTORIZACIÓN</b>						
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-06</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>1 de 1</b>

Neiva, 21 de noviembre de 2016

Señores  
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Ciudad

El en mi calidad de autora de la tesis y/o trabajo de grado, titulado RETO DEL ESTADO COLOMBIANO: DESC Y SOSTENIBILIDAD FISCAL presentado y aprobado en el año 2016 como requisito para optar al título de MAGISTER EN DERECHO PUBLICO , autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:





- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores” , los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Cordialmente,



MAGDALENA ROJAS ALVAREZ  
CC: 1.075.217.903 de Neiva

	<b>GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS</b>				  		
	<b>DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO</b>						
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>1 de 3</b>

**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:**

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Rojas Álvarez	Magdalena

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Olarte Olarte	María Carolina

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
López Daza	Germán Alfonso

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**

**FACULTAD:** CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS





**PROGRAMA O POSGRADO:** MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

**CIUDAD:** NEIVA      **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2016      **NÚMERO DE PÁGINAS:**110

**TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):**

Diagramas\_\_\_ Fotografías\_\_\_ Grabaciones en discos\_\_\_ Ilustraciones en general\_\_\_ Grabados\_\_\_ Láminas\_\_\_  
Litografías\_\_\_ Mapas\_\_\_ Música impresa\_\_\_ Planos\_\_\_ Retratos\_\_\_ Sin ilustraciones\_\_\_ Tablas o Cuadros\_\_\_

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	<b>GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS</b>				  		
	<b>DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO</b>						
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>2 de 3</b>

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento:

**MATERIAL ANEXO:**

**PREMIO O DISTINCIÓN** (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

Español

Inglés

1. DEFICIT

DEFICIT

2. SOTENIBILIDAD FISCAL

FISCAL SUSTAINABILITY

3. INCIDENTE

INCIDENT

4. DERECHOS

RIGHTS

5. ECONOMIA

ECONOMY





**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

En el trabajo de grado se realiza el análisis y descripción de la situación de déficit fiscal del país, ante la cual el ejecutivo colombiano impulso diferentes estrategias legislativas para mejorar la situación financiera del país; estrategias entre las cuales se encuentra la modificación Constitucional a partir de la expedición del Acto legislativo 03 de 2011 mediante el cual se incluye el criterio orientador de la sostenibilidad fiscal, en el cual se encuentra como herramienta el incidente de impacto fiscal.

En relación con lo anterior se realiza un análisis jurisprudencial de antes, durante y después de la expedición del Acto legislativo 03 de 2011, situación de la cual se evidencian los grandes compromisos del Estado Colombiano para alcanzar sus fines esenciales.

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

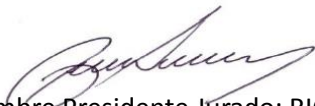
In the degree work the analysis and description of the fiscal deficit situation of the country is carried out, before which the Colombian executive promotes different legislative strategies to improve the financial situation of the country; Strategies among which is the Constitutional amendment from the issuance of Legislative Act 03 of 2011, which includes the guiding criterion of fiscal sustainability, in

	<b>GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS</b>					  	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>3 de 3</b>

which the tax impact incident is a tool.

In relation to the above, a jurisprudential analysis is carried out before, during and after the issuance of Legislative Act 03 of 2011, a situation which shows the great commitments of the Colombian State to achieve its essential purposes.

**APROBACION DE LA TESIS**

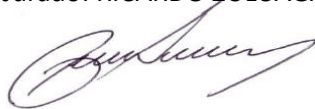


Nombre Presidente Jurado: RICARDO ZULUAGA GIL

Firma:

Nombre Jurado: RICARDO ZULUAGA GIL

Firma:



**RETO DEL ESTADO COLOMBIANO: DESC Y SOSTENIBILIDAD FISCAL**

**MODALIDAD: TESINA**

**MAGDALENA ROJAS ALVAREZ**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**NEIVA-HUILA**

**MAYO DE 2016**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	3
1. AUSTERIDAD EN GASTO PÚBLICO A PARTIR DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA.....	9
1.1. Desarrollo normativo colombiano en materia de política fiscal .....	15
2. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA INCIDENCIA DE SUS DECISIONES EN MATERIA ECONÓMICA.....	21
3. EL ALCANCE DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES A PARTIR DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL .....	45
3.1. Desafíos del Estado Colombiano para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, y la sostenibilidad de las finanzas públicas .....	54
4. INTRODUCCIÓN DEL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL POR MEDIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL: ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2011 .....	61
4.1. Definición del criterio de sostenibilidad fiscal en la jurisprudencia constitucional.....	65
4.2. El incidente de sostenibilidad o impacto fiscal – aplicación. ....	72
CONCLUSIONES .....	96
BIBLIOGRAFÍA .....	104

## INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad fiscal –expresada en la necesidad de que se establezca un equilibrio a través de una política económica eficiente y una disciplina en las finanzas públicas, que evite la presentación de déficit fiscales insostenibles y repercusiones en la estabilidad macroeconómica para el Estado Colombiano-- inspiró la iniciativa de reforma constitucional a través del Acto Legislativo 03 de 2011, por medio del cual se integra a la Constitución Política el concepto de sostenibilidad fiscal.

La autonomía e independencia judicial como expresión de la separación de poderes, y la incidencia en la definición de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, fueron el centro de discusión que, finalmente, llegó a concluir que la naturaleza jurídica de la sostenibilidad fiscal, sería la de criterio ordenador, no como un fin constitucional en sí mismo, sino un medio para la consecución de los objetivos de ese Estado Social y Democrático de Derecho.

Dentro de estos objetivos (garantizar el cumplimiento efectivo y progresivo de los derechos económicos, culturales y sociales) es de resaltar que, en relación a los “derechos fundamentales”, se consagraron unas cláusulas prohibitivas, que no permite que ninguna autoridad estatal pueda invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los citados derechos.

En este punto se encuentra uno de los temas principales, relacionados con las erogaciones presupuestarias para la puesta en práctica de los derechos constitucionales; aunado a temas tan sensibles como las obligaciones provenientes de fallos judiciales, donde se han impuesto grandes costos sobre las finanzas públicas.

El Acto Legislativo prevé, así mismo, el incidente de impacto fiscal como un procedimiento de índole constitucional, considerado un espacio de interlocución entre los funcionarios legitimados y las altas cortes; donde se les confiere a aquellos la potestad de presentar explicaciones y argumentos a estas, relativos a la afectación de la Sostenibilidad fiscal por los efectos de una sentencia judicial, de la cual se pretende se module, modifique o difiera dichos efectos.

En el anterior marco de referencia, se analizaron las medidas de política económica que surgieron como iniciativa del gobierno y se materializaron a través de reforma constitucional por medio del Acto Legislativo 03 de 2011, mediante la cual se incluyó el criterio de sostenibilidad fiscal, así como los avances y perspectivas de la aplicación del incidente de impacto fiscal bajo la escases de recursos públicos y déficit fiscal en Colombia, que viene de tiempo atrás.



Con el fin de desarrollar el tema propuesto, se utilizó una metodología descriptiva y de análisis, en la cual se realizó una revisión bibliográfica y jurisprudencial. A partir del análisis de sentencias de la Corte Constitucional, relacionados con fallos en materia económica e incidentes de sostenibilidad fiscal (exposición doctrinaria y de artículos de referencia; a través del examen de los antecedentes legislativos de la enmienda constitucional y, finalmente, a partir de las conclusiones que se obtengan de los dos análisis anteriores), se adelantará una interpretación de la reforma constitucional a través del Acto Legislativo 03 de 2011.

En este orden, con el propósito de evidenciar cuáles fueron los argumentos que impulsaron la modificación constitucional, el alcance y el desarrollo que ha tenido el criterio de la sostenibilidad fiscal , se realizó el análisis jurisprudencial teniendo en cuenta la expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 de la siguiente manera: Primero, se analizaron las sentencias de la Corte Constitucional desde el año 1991 hasta el año 2011, porque a partir de la nueva Carta Política fue necesario una mayor inversión para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, independientemente de la escasez de recursos. En segundo lugar, se exponen los argumentos de la Corte al analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo. Y, por último, se desarrollan cada uno de los casos en los cuales se propuso el incidente de impacto fiscal frente a las decisiones de la Corte Constitucional.

Así pues, para abordar el tema propuesto, este documento contiene cuatro capítulos así:

En primer capítulo, contiene una breve descripción de las implicaciones del modelo jurídico colombiano como Estado Social y democrático de Derecho, en aspectos fundamentales como la manera en que el Estado está llamado a cumplir su deber constitucional de hacer efectivos, en su conjunto, los derechos y dentro de éstos, los denominados económicos, sociales y culturales, en consideración a la progresividad de los mismos y a la disponibilidad de recursos para el efecto, presentando algunos problemas fiscales de nuestro país.

En él también se presentan los avances de la normatividad colombiana en materia de política fiscal que, guiada por la situación financiera del país, adoptó diferentes normas tendientes a sanear las finanzas públicas, crear reglas fiscales rigurosas para la elaboración del presupuesto nacional, la racionalización del gasto público y la búsqueda de la sostenibilidad fiscal. Dicho desarrollo normativo se presenta hasta llegar a la reforma constitucional, por medio de la cual se incluye el criterio de sostenibilidad fiscal.

El segundo capítulo se ocupa de examinar la incidencia de la Corte Constitucional en aquellos casos donde los fallos emitidos han generado impactos en materia económica. Para tal efecto, se realizó el estudio de

casos determinados como representativos por la doctrina, relacionados con temas como: vivienda, seguridad social, derecho a la salud, reparación de víctimas, sistema tributario, entre otros. Se resalta en éste capítulo el papel de la Corte Constitucional por ser garantes de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, como se verá en el siguiente capítulo, y se expondrán algunas críticas según las cuales se desconoce las limitaciones presupuestales que enfrentan las finanzas públicas y la asunción de funciones que en principio corresponderían a otras ramas del poder público.

En el tercer capítulo se hace una referencia a los Derechos económicos, sociales y culturales; dado que si se estudia detalladamente el contenido de la reforma constitucional del artículo 334 C.P. por el Acto Legislativo 03 de 2011, se encuentra que esta disposición integra el principio de progresividad de los derechos, según la cual, el marco de sostenibilidad fiscal deberá servir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho; entendido este principio bajo las reglas fijadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al definir su contenido y alcance.

En éste capítulo se presentará alguna de las reglas más importantes que permitirán una interpretación adecuada del criterio orientador de sostenibilidad fiscal y progresividad de los derechos constitucionales. Además del alcance de algunos derechos que adquieren carácter iusfundamental, objeto de

especial protección. Seguidamente se resaltarán los desafíos del Estado colombiano para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

El cuarto capítulo denominado “Introducción del criterio de sostenibilidad fiscal por medio de reforma constitucional: Acto Legislativo 03 de 2011”, es la descripción del proceso que dio lugar a la enmienda constitucional, la exposición de las reglas que integran el criterio de sostenibilidad fiscal al ámbito presupuestal y de planeación; así como la definición de sostenibilidad fiscal en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, a partir de las demandas de inconstitucionalidad contra dicho Acto Legislativo.

Por último, se tratará lo relativo al Incidente de Sostenibilidad Fiscal, presentando la naturaleza, alcance y contenido de éste procedimiento de índole constitucional traído por el Acto Legislativo 03 de 2011 y desarrollado a través de la Ley 1695 de 2013, realizando el estudio de los casos en los que se ha promovido dicho Incidente.

## 1. AUSTERIDAD EN GASTO PÚBLICO A PARTIR DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

La historia de Colombia nos muestra un mundo jurídico dinámico. Las reformas a nuestra norma jurídica fundamental siempre han estado presentes, incluso desde de la Independencia han sido múltiples las Constituciones expedidas, las cuales, a su vez, han sido objeto de reforma constante. A diferencia de Estados Unidos que desde 1781 ha conservado su carta fundamental (Constitución de Filadelfia) y soportado los cambios sociales, con tan solo 27 enmiendas en su historia.

En la actual Constitución Política se realizó la declaración de Colombia como un Estado Social de Derecho, donde la acción del Estado debe orientarse a garantizar condiciones de vida digna, reconociendo principios, valores, derechos y asignando un nuevo papel al Juez para garantizar a todos los asociados el goce efectivo de los mismos. Desde entonces, las reformas constitucionales no han sido pocas y el papel de los jueces no menos protagónico.

En este punto, vale la pena traer a colación la propuesta del doctor Ricardo Zuluaga Gil, en su artículo *¿Supremacía o reforma? Una*

*aproximación a la constitución con especial referencia a Colombia (2008)*, en el cual plantea como hipótesis que la constitución tiene que ser una realidad viva; una práctica cotidiana en el desenvolvimiento institucional; debe ser la realización permanente de unos fines, a partir de los cuales a ella se le hace responsable del destino de un conglomerado social específico (Constitución material) haciendo la salvedad que puede caerse en un fetichismo normativo. Sin embargo, considera que es un riesgo necesario, si realmente se espera que la constitución, más allá de un catálogo de definiciones formales, sea capaz de transformar la realidad, para un proceso sereno y continuo.

En desarrollo de lo anterior, el profesor Zuluaga (2008) hace la crítica de que en Colombia a partir de 1821 hasta la fecha, se han expedido nueve constituciones. Cada una de ellas en su momento ha sido objeto de reformas como la Constitución de 1886 que, aunque su vigencia fue hasta 1991, tuvo 67 modificaciones. Por su parte, la Constitución Política de 1991, pese a que fue consecuencia de un amplio proceso social, hasta el momento de la publicación del artículo, contaba con 27 reformas de aspectos altamente sensibles.

Precisamente, dentro de las enmiendas constitucionales se encuentra la relativa a la modificación al régimen de hacienda pública mediante el Acto legislativo 003 de 2011, correspondiente al criterio de sostenibilidad fiscal, que a su vez estableció un incidente de impacto fiscal respecto de

providencias emitidas por las máximas corporaciones judiciales que alteren dicha sostenibilidad fiscal.

El Doctor Rodolfo Arango, en el Artículo “Derechos y fines Políticos”, en relación con las reformas a la constitución de 1991, sostiene que la falta de claridad sobre la distinción entre derechos y fines políticos, amenaza con destruir el corazón del constitucionalismo democrático desarrollado a partir de la Constitución de 1991, empobreciendo el discurso democrático y de justicia. “Esta evolución constituye una seria amenaza a la defensa del constitucionalismo democrático, como bien lo evidencian los casos sobre incidente fiscal, sobre atención a la población desplazada y sobre la educación superior” (Arango, 2012, p.30).

Con relación al tema propuesto, subraya en el texto “Derechos y fines Políticos”, el doctor Arango (2012) que el incidente fiscal implica una regresión o retroceso del nivel de garantía de los derechos alcanzados hasta el momento; limita y condiciona el goce efectivo de los mismo que ya han sido reconocidos judicialmente por razones relativas a las finanzas públicas, desconociendo la diferencia entre derechos e intereses generales (razones políticas o de conveniencia), a su juicio a la luz de la doctrina que denomina fiscalista, no hubiera sido posible proferir las decisiones sobre “estado de Cosas inconstitucionales”, sobre el caso de prisiones o desplazamiento sin pensar antes en el examen fiscal de las medidas ordenadas para la

protección inmediata de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

Ahora bien, la discusión sobre la necesidad de lograr la sostenibilidad fiscal no ha sido nueva. El contexto económico ha exigido definir una política fiscal sostenible. Temas como la deuda, el PIB, déficit fiscal, ingresos públicos, gastos públicos, decisiones judiciales con fuertes impactos económicos y la escasez de recursos para garantizar el cumplimiento efectivo de derechos, han sido el centro de grandes debates.

No se puede desconocer la realidad Fiscal y macroeconómica en la que se encuentra el país. Valga la pena mencionar que las finanzas en Colombia, particularmente en el sector público, han mostrado un déficit desde el año 1980 con una tendencia al desequilibrio y al aumento del riesgo de crisis fiscal; originado, en principio, por una fuerte expansión del gasto en el periodo comprendido entre los años ochenta, en desarrollo del plan de inversión en los sectores eléctrico, petrolero y carbonífero. Por otro lado, a partir del año 1994 el gasto público aumentó por los cambios que trajo consigo la Constitución política de 1991; entre ellos la necesidad de fortalecer la justicia, la defensa y la seguridad de los ciudadanos para enfrentar el agobio del narcotráfico, la guerrilla y delincuencia, según es manifestado por Ernesto Talvi y Carlos Végh al hablar del desequilibrio fiscal en Colombia. (Talvi & Végh, 2000).



Para el Doctor Wiesner, al analizar el origen político del déficit fiscal en Colombia, en un contexto de 20 años después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, asegura que se aumentó el gasto público total a niveles insostenibles generando serios problemas fiscales. Adicional a ello, critica el papel desempeñado por la Corte Constitucional, resaltando dos pronunciamientos judiciales como son la sentencia C-776 del 7 de diciembre de 2003 y la C- 1017 del 30 de octubre de 2003, pues, a su juicio: “Si sentencias como estas se siguen consolidando como jurisprudencia ininterrumpida hacia adelante, sin mayor revisión o corrección y sin que el país se dé cuenta de sus implicaciones y sus efectos, podrían ser muy grave para la seguridad jurídica y resultar adversos al bienestar de los grupos de ingresos más bajos a los que en principio de buena fe busca proteger”. (Wiesner, 2004, p. 40)

Bajo esta óptica, en otro de sus artículos Wiesner indica que desde la Constitución Política de 1991, se creó un desequilibrio estructural entre los ingresos y los gastos públicos, lo que en su opinión explica la volatilidad macroeconómica presentada, de la mano con el bienestar y la legislación intensivamente distributiva que enmarca en el Estado Social de derecho (Weisner, 2011).

A propósito de lo mencionado por el Doctor Mauricio Cárdenas en su libro *Introducción a la economía colombiana* (2013), en el capítulo sexto, sobre las finanzas públicas, se analizan los resultados del balance fiscal en Colombia de las últimas décadas, detallando dos eventos con posterioridad a los años noventa, que afectaron considerablemente la situación financiera del país. Por un lado, se encuentra la pérdida de la calificación del grado de inversión de colombiana en el año 1999 para la colocación de bonos internacionales que permitieran la financiación del déficit fiscal con créditos multilaterales, pues las primas de riesgo sobre la tasa de interés aumentaron y obstaculizaron el acceso al mercado externo en condiciones favorables. El otro aspecto que aumentó el hueco fiscal fue el manejo del crédito interno con los Títulos de la Tesorería General de la República (TES), que a principios del año 2011 correspondían al 24.2% del PIB como saldo en la deuda pública interna (Cárdenas S., 2013, p. 226-228).

En relación con lo anterior, se puede decir que el panorama económico de Colombia no ha mejorado, pese a los constantes intentos a través de las reformas y desarrollo normativo por reducir el déficit y hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos, ya que según el Banco de la República en informe preparado por la Subgerencia de estudios económicos del Sector Externo en enero del año 2016, la deuda externa de Colombia alcanzó US\$109.280 millones a septiembre de 2015, lo que corresponde al 37,1 por

ciento del producto interno bruto (PIB) del país. Saldo del cual la deuda externa del sector público alcanzó un monto de US\$ 65.263 millones de dólares, presentando un aumento del 9,4% respecto a diciembre de 2014, del cual las nuevas contrataciones del sector público, sumaron US\$ 5.599 millones de dólares (9,4 % más respecto a diciembre de 2014), mientras que la deuda externa del sector privado, presentó un aumento únicamente de US\$2.380 millones de dólares (5,7%) (BANCO DE LA REPUBLICA, 2016).

Ante este panorama y en la búsqueda instrumentos que permitan garantizar la sostenibilidad fiscal, se encuentra el denominado criterio de sostenibilidad fiscal y su inclusión expresa en la Constitución. Se ha de tener en cuenta que, si bien constituye una evolución normativa, se contaba con antecedentes en el ordenamiento jurídico por medio de los cuales se han establecido ciertas reglas en materia de política fiscal y sostenibilidad.

### **1.1. DESARROLLO NORMATIVO COLOMBIANO EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL**

En ese contexto, de recursos escasos, el ejecutivo colombiano dirigió sus estrategias a impulsar políticas que permitan robustecer financieramente el Estado. Basta con observar el desarrollo legislativo, para concluir que el

déficit fiscal es un tema constante en la agenda del Gobierno colombiano, con el propósito de buscar herramientas para el adecuado y eficiente manejo de los recursos públicos.

Sobre este punto se destaca el libro denominado *El manejo de la deuda pública: Hacia la sostenibilidad*, en el cual se dan diferentes definiciones de conceptos, tales como deuda pública, deuda bruta y desarrollo, entre otras. Tantos conceptos, constituyéndose como una guía para las entidades tanto del sector central como descentralizado en todos sus niveles. En dicho libro, se recalca la importancia del trabajo y compromiso que debe tener el Congreso de la República con temas como pensiones, responsabilidad fiscal, sistema financiero y reforma del Estado; cambios que, si bien se han dado en los diferentes periodos legislativos, no llenan las expectativas proyectadas. (Ministerio de Hacienda y Crédito público, 2002).

En este orden de ideas, desde los años noventa y de la mano con la crisis económica, principalmente en el tema de la salud, se empieza a ver de manera marcada los antecedentes normativos de la política fiscal, inicialmente con la expedición del Estatuto Orgánico de presupuesto Decreto 111 de 1996, por medio del cual se regula el sistema presupuestal en relación a la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto; así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social (D. 111/1996).

No obstante, la sostenibilidad fiscal encuentra un importante antecedente normativo en la Ley 358 de 1997 (L. 358/1997), por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento, conocida también como “ley de los semáforos”, que consagra límites al endeudamiento de las entidades territoriales, a efectos de que no excedan su capacidad de pago.

La Ley 550 de 1999, a su vez, estableció mecanismos legales especiales para reestructuración de la deuda de las entidades. En ella se estableció un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial, orientada a la reestructuración de pasivos mediante fórmulas de acuerdo con los diferentes tipos de acreedores (L. 550/1999).

Otro antecedente se encuentra en la Ley 617 de 2000 (L. 617/2000), denominada “Ley de responsabilidad fiscal territorial”. La cual se profirió con miras a la racionalización de los fiscos departamentales, municipales y distritales, mediante la clasificación de las entidades territoriales en categorías presupuestales y el establecimiento de topes máximos para sus gastos de funcionamiento, como medida para enfrentar la crisis macroeconómica.

En materia de política fiscal, se expidió la Ley 715 de 2001 en la que se establecieron las competencias y las asignaciones de las entidades territoriales. Dicha ley modificó la distribución y asignación de los recursos y es conocida como la Ley del Sistema General de Participaciones (L. 715/2001).

En la Ley 781 de 2002 se dictaron disposiciones para el endeudamiento público y autorizó el uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para ser usados en el saneamiento fiscal de las entidades territoriales, favoreciendo el comportamiento del pago del servicio de la deuda.

En la ley 819 de 2003, se consagraron normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y otras disposiciones (L. 819/2003), la cual obliga al Gobierno Nacional a presentar ante el Congreso de la República un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual contendrá, como mínimo: un Plan financiero, un programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit primario; así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior; una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior y una relación de

los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

También se ha tocado el tema objeto de estudio en la Ley de víctimas (L. 1448/2011) según la cual, el desarrollo de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles continuidad y progresividad, garantizando el efectivo cumplimiento.

Por su parte, la Ley 1454 de 2011, estipuló normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (L. 1454/2011, 2011). En dicha norma se establece como principio rector del ordenamiento territorial, la sostenibilidad. Especialmente la sostenibilidad fiscal como mecanismo que junto con el crecimiento económico y la equidad social permiten garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

En la Ley 1473 de 2011, específicamente, se consagra y desarrolla la regla fiscal que garantice la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y contribuya a la estabilidad macroeconómica del país (L.1473/2011).

Más recientemente, la Ley 1695 de 2013, se desarrolla el Artículo 334 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones (L. 1695/2013), en el cual se reglamenta el procedimiento del incidente de impacto fiscal y se consagran sus características procesales.

De las normas antes citadas, se desprende que, debido a la situación financiera del país, se han tenido que adoptar diferentes normas tendientes a sanear las finanzas públicas, crear reglas fiscales rigurosas para la elaboración del presupuesto nacional, la racionalización del gasto público y la búsqueda de la sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, ésta ha sido una labor adelantada por el legislador conforme a su competencia. Sin embargo, sea preciso resaltar algunos momentos en los cuales los fallos de la Corte Constitucional han generado impactos en materia económica, pues no es de desconocerse el papel determinante de la Corte en el desarrollo de nuestro Estado Social de Derecho.



## **2. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA INCIDENCIA DE SUS DECISIONES EN MATERIA ECONÓMICA**

En el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional se puede hallar diferentes pronunciamientos desde la expedición de la Constitución de 1991 hasta antes del Acto Legislativo 03 de 2011 con consecuencias económicas. Sentencias que son reconocidas como las más representativas por la doctrina nacional; las cuales fueron seleccionadas de dicha literatura en temas como: vivienda, derechos laborales, seguridad social, pensiones, derecho a la salud, reparación de víctimas y derecho a la información pública, entre otros; de los cuales se desataca lo siguiente (AL. 003/2011):

La Constitución estableció el derecho a una vivienda digna (Const. Pol.- 1991, Art. 51, 1991), como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos; por lo que, entre otras obligaciones, impone al Estado el deber de promover sistemas adecuados de financiación a largo plazo para la adquisición de vivienda. El primer caso corresponde entonces, a uno de los sistemas implementados en nuestro país en el año 1972 conocido como UPAC. La UPAC en sus inicios tenía dentro de sus objetivos mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran de un crédito hipotecario de largo plazo para adquirir una

vivienda. Sin embargo, producto de reformas legales, fue desfigurándose dicho sistema.

Los ajustes significativos a la composición de la UPAC, que incluyeron en última instancia la introducción de la tasa variable DTF, se vieron reflejado en los altos costos de los créditos y la consecuente incapacidad de pago de las cuotas, lo que desencadenó la crisis del sistema y la fuerte e influyente intervención de la Corte Constitucional, en sentencias como la C-700 de 1999 y C-383 de 1999.

En la sentencia C-700 de 1999 (CConst, C-700/1999, MP. J. HERNANDEZ), el Alto Tribunal de lo Constitucional declara la inconstitucionalidad de las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que regulaban el sistema de ahorro y vivienda, basado en la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. No obstante, en consideración a los efectos económicos que generaría la decisión de forma inmediata, la Corte difirió los efectos de la sentencia hasta el 20 de julio de 2000, sin perjuicio de que se cumpliera en forma inmediata lo ordenado por la Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, en la cual también se declaró la inexecutable de incluir como factor de la actualización del valor de la deuda, el de la variación de las tasas de interés en la economía; señalando categóricamente la obligatoriedad del cumplimiento de la sentencia emitida (CConst, C-383/1999, MP. A. BELTRÁN ).

Según el texto denominado *El Juez Constitucional como garante de los derechos sociales en Colombia*, frente a la declaratoria de inconstitucionalidad del sistema UPAC, se generó que:

(...) la Corte exhortó al legislador a diseñar un nuevo sistema de financiación de vivienda en Colombia, interviniendo en temas de regulación económica a profundidad y señalando bajo qué índices financieros debían regularse las tasas de interés y el valor de los créditos, sentencia en que a nuestro juicio resulta extralimitada la actuación de la alta corporación. En este mismo sentido, luego llegó incluso a ordenarle al Banco de la República fijar de forma permanente un límite a las tasas de los créditos de vivienda. (Escobar Torres, Hernández Vargas, & Salcedo Franco, 2013, p. 148-149).

Efectivamente, en la sentencia C-747 de 1999 se precisó que los parámetros sobre la financiación de vivienda a largo plazo debían estar consagrados por una ley emanada por el Congreso y no por un decreto expedido con base en facultades extraordinarias. Como se anotó, si bien esta sentencia declara la inconstitucionalidad del UPAC, no tuvo efectos inmediatos, pues era menester que se ejerciera la función legislativa y se emitieran las nuevas directrices para que no se generara un vacío normativo lesivo inmediato, y no generar mayores implicaciones en el sistema jurídico colombiano (CConst, C-747/1999, MP. A. BELTRÁN).

Así pues, el Congreso ajustó, mediante Ley 546 de 1999, los lineamientos requeridos por la Corte para suplir el sistema financiero inexecutable. Ley que fue estudiada en la sentencia C-955 de 2000, en la cual incorporó topes a las tasas de interés para los créditos de vivienda, las cuales debían ser las más bajas en el mercado y menores aún para las viviendas de interés social, entre otros aspectos (CConst, C-955/2000, MP. J. Hernández).

Al respecto, Mauricio Pérez considera que se presenta falta de coherencia en las decisiones de la Corte donde se defendía la autonomía de Banco de la República y, en el caso específico, asume las funciones de esta entidad frente a las directrices de financiación de vivienda. Además, los diferentes pronunciamientos estaban enfocadas en un análisis consistente en materializar el derecho a la vivienda digna; pero en la sentencia C 700 de 1999 fue tan solo formal y por ello se apartó de su línea decisoria. (Pérez Salazar, 2003, p. 36).

Como se expresó, la inconstitucionalidad de la norma tuvo un tiempo de transición para no alterar directamente el orden económico y jurídico; dicha posición no es compartida y ha sido discutida en los siguientes términos:

(...) esa prudencia judicial de la Corte Constitucional fue criticada por ciertos comentaristas, e incluso por algunos de los magistrados que aclararon su voto, quienes consideraron que era lógicamente inconsistente, y contrario a sus

funciones, que la Corte decidiera mantener en el ordenamiento una disposición que era inconstitucional, por lo cual la sentencia debió declarar su inexecuibilidad, sin importar las consecuencias (Uprimny, 2001, p. 46).

Sin embargo, señala que si se hubiese declarado inmediatamente la inconstitucionalidad de la norma económica se le criticaría por no tener presente los efectos de su decisión, pero de igual forma se criticaría cuando no se declara su inexecuibilidad contigua en razón de no guardar la prevalencia de la Constitución frente a textos normativos distintos (Uprimny, 2001, p. 46).

Se considera este caso como uno de los ejemplos en los cuales la Corte Constitucional, a través de sus decisiones, asumió funciones que en principio corresponderían a otras ramas del poder público, específicamente al legislativo; más, si se tiene en cuenta las repercusiones en el sistema económico, en el corto y largo plazo. De la misma manera, al invadir la autonomía técnica del Banco de la República. Aun así, no se desconoce el contexto de crisis financiera que afrontaba el país.

Dichos pronunciamientos reflejan, de un lado, el activismo de la Corte quien, pese a no contar con la competencia, pasa a fijar criterios en el sistema financiero, asumiendo responsabilidades que corresponden a otros órganos del Estado encargados del manejo económico y, por otra parte, la

inacción de quienes teniendo la competencia legal, no adoptaron las políticas que permitieran conjurar una crisis financiera y social, que para ese momento justificó, para la Corte, la extensión del imperio de su jurisdicción. Al respecto, se considera que se debe respetar ese Estado de Derecho, y por parte de los órganos competentes, adoptar la política y medidas que permitan contrarrestar fenómenos adversos del sistema financiero.

Otro caso a relacionar, se presentó en la sentencia C-1433 del 2000 al analizar la exequibilidad del art. 2 de la ley 547/99, relacionado con el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2000, en la cual se creó un ajuste fiscal de aumento salarial para los servidores públicos que tuvieran ingresos menores de dos salarios mínimos. Situación que la Corte abordó haciendo énfasis en el deber existente del Estado de garantizar y conservar tanto el poder adquisitivo del salario, como propender porque el incremento fuera conforme a la esencia del trabajo y asegurar el mínimo vital de los trabajadores.

Esta sentencia se acerca al tema que se ha querido plantear. En ella, la posición de la Corte resalta que no desconoce la responsabilidad del Gobierno con relación a la política Económica y sus limitaciones por las circunstancias económicas y fiscales del país. Pero que ello no obsta para que en casos, como el objeto de estudio, se atribuyan facultades que desconozcan garantías constitucionales, como son, entre otros, el

reconocimiento del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, de una remuneración mínima, vital y móvil, y de su necesario ajuste por inflación y el tratamiento equitativo. Al respecto señaló:

No es argumento suficiente para desconocer el ajuste del salario a los servidores públicos la situación fiscal del país, pues ésta requiere de un manejo ajustado a los ordenamientos constitucionales y de éstos surge, con claridad meridiana, el deber constitucional para el Gobierno de conservar el valor real del salario, haciendo como lo determine la ley, los ajustes periódicos por inflación, así como los incrementos adicionales que se justifiquen, atendiendo los diferentes factores de orden político, social y económico. (CConst. C-1433/2000, MP. A. BARRERA)

Este pronunciamiento ha generado los siguientes cuestionamientos, según JORGE JARAMILLO y ALFONSO OSSA:

El argumento de la Corte para justificar el aumento de salarios, basándose en respetar el poder de compra de los servidores públicos no es equitativo (...) Así, por ejemplo, el fallo con su particular concepción del principio de la igualdad asegura, inclusive a aquellos empleados que ganan más de 10 salarios mínimos, un aumento que tiene que pagar el resto de la sociedad, cuando su deber fundamental está en defender a aquellos más vulnerables y privilegiar el interés general” (...) La Corte, a pesar de haber dado una referencia tan generosa como inconexa y etérea de las normas constitucionales aplicables al caso, desestima algunas fuentes normativas y cognoscitivas, que han podido cambiar sustancialmente su razonamiento. (JARAMILLO & OSSA, 2001).

De acuerdo a lo expuesto, la intención de dicho precepto normativo conforme a la Corte, evidencia la omisión al deber jurídico del Estado de ajustar el salario de los servidores públicos, que a su vez constituía un elemento fundamental de la integralidad de derechos del empleado y en ese sentido decidió que todos los salarios de los servidores se debían aumentar conforme al índice la inflación en términos de igualdad.

Se destaca del caso la rigurosidad de la Corte con el fin de que no se desconozca el imperativo constitucional que requiere la actualización de los salarios, pues se trata de una decisión dictada conforme a Derecho, en la que no es un factor a considerar, la disponibilidad económica para la ejecución de la misma. En ella se resalta que dicha condición haría nugatoria la función jurisdiccional. Es un claro ejemplo donde la decisión puede comportar un incremento en el gasto público, que la Corte ve justificado para la garantía de derechos constitucionales.

Sin embargo, la realidad económica y social, factores como el déficit fiscal y la deuda pública, tienen incidencia sobre la estabilidad macroeconómica, por lo que la búsqueda de ahorro fiscal a través de medidas tan discutidas como la actual, llevaron a que se hablara de la búsqueda de la sostenibilidad del gasto público social, la prioridad de dicho gasto y el principio de



solidaridad. Aspectos tenidos en cuenta al momento de proponer la iniciativa de reforma constitucional para incluir el criterio de sostenibilidad fiscal.

Posteriormente, en la sentencia C-1017/03 se resuelve demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 780 de 2002, la cual decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003, pues, a juicio de la demandante, en dicha Ley el Gobierno Nacional y el Congreso de la República incurrieron en una omisión relativa, dado que no se incluyeron las apropiaciones presupuestales suficientes para atender el aumento salarial de los servidores públicos, en un monto por lo menos igual al índice de inflación del año anterior (L. 780/2002).

En dicha oportunidad la Corte declaró la exequibilidad que la norma demanda, pero fue más allá. Adujo que en ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores, y acudiendo al criterio clásico del justo medio, fijaría un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal de 2003, consistente en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la inflación que se haya causado el año anterior. (CConst, C-1017/2003, MP. M. CEPEDA y R. ESCOBAR).

De la providencia se resaltan dos aspectos: de una parte la Corte, pese a no desconocer el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos, es un poco más flexible al hablar de un carácter limitable de tal derecho; y en ausencia de parámetros legales específicos, proceder a fijarlos haciendo alusión a una ponderación del derecho mencionado frente a las necesidades macroeconómicas y los requerimientos para preservar la sostenibilidad del gasto social, del cual sobresale un papel activo de la Corte al asumir funciones de otros órganos, y tener incidencia en la economía del Estado.

De otra parte, cambios en la posición de la Corte Constitucional, pues como se mencionó en otro de los casos, en sentencia C-1433 de 2000 frente al mismo tema, ya se había mencionado que no se ajusta a derecho el no incluir una partida suficiente en la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de ese año, para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos y que permitió que se hiciera el reajuste en el año 2000.

Otro pronunciamiento en materia económica se produjo en la sentencia C-776 de 2003, en el que se demandó la totalidad de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002, la cual se expidió normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, en la cual se formulan cargos específicos en

relación a doce artículos. Dentro de estos, vale la pena destacar lo concerniente al artículo 116 de la misma.

Precisamente al proyecto de Ley se le dio trámite de urgencia, con el argumento de necesitar recursos que garantizaran el cumplimiento de las funciones del Estado y a que los supuestos macroeconómicos con que se estaban programando los gastos de 2003, se cumplieran. Sin embargo, la Corte, al estudiar el problema de constitucionalidad del artículo 116 que imponía un gravamen del 2% sobre los bienes y servicios de primera necesidad, concluye que es violatorio de la Constitución. Se critica el tomar bienes y servicios totalmente diversos como una decisión indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública. Además, muchos de los bienes y servicios habían sido excluidos o exentos con la finalidad de promover la igualdad real y efectiva, a su vez que vulneraban los principios de progresividad y de equidad.

Otro aspecto a considerar, fue la destinación de los ingresos, pues no había una compensación para la nueva carga, señalando que el gasto público social había venido disminuyendo en los últimos años y el producido del IVA del 2% proveniente de la aplicación de la norma acusada habría de ser destinado a financiar el gasto en seguridad y defensa, según la posición oficial de las autoridades responsables, por lo que dicha medida afectaba el derecho constitucional al mínimo vital.

Se considera que, en la sentencia, nuevamente la posición de la Corte es clara, en relación a la prevalencia de los derechos constitucionales. Ciertamente se reconoce que es función del Congreso determinar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales, a través de las leyes; al igual que dictar la política económica y social del Estado. Pero se establece que no es ilimitada y debe obedecer al ordenamiento constitucional; igualmente consideraciones de orden macroeconómico y de finanzas del Estado, planteadas por el Gobierno y el Congreso, en la mayor parte de los casos difícilmente serán atendidas, especialmente si se trata de medidas que impliquen limitaciones a derechos constitucionales, más si se trata de “derechos fundamentales” (CConst, C-776/2003, MP. M. CEPEDA).

No obstante, llama la atención cómo, a su vez, se trae a colación precedentes en los que la Corte ha señalado que el contexto socio-económico es bajo ciertas condiciones, un factor que puede incidir en las condiciones de exequibilidad de una norma. Considerando válido hallar ese punto de encuentro a la hora de realizar dichos estudios, en virtud a las consecuencias económicas que pueden llegar a general sus fallos, los mismos deben corresponder a la cambiante situación del país, especialmente a situaciones de limitación de recursos económicos, claro está, sin que ello justifique desconocer derechos constitucionales.

En el texto *Itinerario de la Jurisprudencia Colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de los Derechos Humanos* (Dueñas Ruiz, Cortés Nieto, & Ospina Duque, 2009), se enuncia cómo uno de los importantes fallos de la Corte Constitucional en materia económica, la sentencia C-754 de 2004, en la cual se declaró inexecutable la reducción del régimen de transición en materia pensional por violar derechos adquiridos.

En efecto, en la citada providencia se decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 860 de 2003, la cual reformó algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictaron otras disposiciones. En ella se resuelve que no solo resulta inexecutable por los vicios de procedimiento, al no ser discutida por las Comisiones Séptimas Constitucionales en sesiones conjuntas, ni por la plenaria de la Cámara de Representantes, sino que su contenido material tampoco se ajustaba a la Constitución (CConst, C-754/2004, MP. A. TAFUR).

Al reducir el término de transición hasta el 31 de diciembre de 2007, se variaron los requisitos para acceder a la misma, que les había reconocido el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, por lo que la Corte pese a reconocer la distinción entre el derecho a la pensión, por el cumplimiento de los requisitos y el régimen de transición diseñado por el legislador para proteger a quienes sin haber alcanzado el beneficio están próximos a

adquirirlo, va más allá al señalar que sí existe un derecho al régimen de transición de las personas cobijadas por el mismo. Y que una vez entrada en vigencia la disposición que consagra el régimen de transición, los trabajadores que cumplan con los requisitos exigidos para el mismo, consolida una situación concreta que no se puede menoscabar.

Dicho pronunciamiento ha sido muy polémico, pues se tilda de reconocer como derecho adquirido el régimen de transición. Se considera que con estos pronunciamientos se limita el margen de configuración de políticas a cargo de poderes constituidos en un Estado de Derecho. Así mismo, la fuerte incidencia que pueden tener estos fallos en la sostenibilidad fiscal del sistema pensional, pues en su análisis de fondo no se tiene en cuenta el contexto socioeconómico. Si bien es su función el control y protección de la integridad de la Constitución, la misma función puede ejercerse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, cuya interpretación constitucional atiende a una cambiante situación social y económica del país, y esté plenamente justificada.

En materia del Derecho a la Salud, también se han presentado decisiones trascendentales de la Corte Constitucional. Una de ellas corresponde a la sentencia T-760 de 2008, en la cual se realiza la revisión de un grupo de tutelas, en las que se invoca la protección del derecho a la salud, específicamente, el acceso a servicios de salud que se requieren. Allí se

dictan importantes lineamientos respecto de las obligaciones de contenido prestacional en el entendido que:

La complejidad de este derecho, implica que la plena garantía del goce efectivo del mismo, está supeditada en parte a los recursos materiales e institucionales disponibles. Recientemente la Corte se refirió a las limitaciones de carácter presupuestal que al respecto existen en el orden nacional: “[e]n un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas (...). (CConst, T-760/2008, MP. M. CEPEDA).

Se señala en esta providencia que el derecho a la salud es un derecho fundamental. Las reglas pertinentes que ha trazado la jurisprudencia para asegurar un ámbito específico de protección y relacionan las implicaciones que tiene la fundamentalidad del derecho a la salud, frente a las fallas de regulación respecto de las cuales imparten las órdenes correspondientes por parte de la Corte. Dentro de éstas órdenes se destacan las relativas a las fallas en la regulación. Una de las más significativas, relacionada con la unificación de los Planes Obligatorios de Salud (POS), por sus fuertes repercusiones, así:

(...) (1) ordenar que se precise el contenido de los planes; (2) ordenar que se actualice integralmente el POS y se reduzcan las dudas (...); (3) ordenar que se actualice periódicamente POS (...); (4) ordenar que se presente un informe sobre deficiencias en el suministro de lo que sí está incluido en el POS (...); (5) ordenar que se informe las EPS que más vulneran el derecho a la salud (...); (6) ordenar que se unifique el POS de los menores de edad (...); (7) ordenar que se adopte un programa y un cronograma para unificar el POS en el caso de las demás personas (...). (CConst, T-760/2008, MP. M. CEPEDA).

Parra-Vera y Ely Yamin recalcan la importancia de hacer referencia que las decisiones de la Corte no siempre implican la presencia del activismo judicial. Por el contrario, muchas sentencias lo que materializan, son el cumplimiento de obligaciones y postulados normativos creados por el congreso, pero que su eficacia no es completa por el Ejecutivo. Por ello, se genera la gran cantidad de acciones constitucionales para hacer efectivo sus derechos y la esencia que otorga la constitución en sus postulados (Parra-Vera & Yamin, 2011, p. 2606).

Del fallo se resaltan varios aspectos: más allá de unas órdenes de tutela por el amparo al derecho a la salud en los casos concretos, se dan órdenes generales en relación al sistema de salud. Órdenes que tienen implicación presupuestal, en la medida que su cumplimiento comporta que el Estado disponga de los recursos económicos suficientes. A su vez, dicta lineamientos en la política pública en salud y la supervisión al cumplimiento



de la sentencia. Existen evidentes problemas en el sistema de salud lo que ha venido ocasionando que se deba acudir a los jueces de tutela para lograr el amparo de este derecho constitucional. Lo que refleja el fallo es que la Corte responde ante crisis sociales con órdenes de tutela con implicaciones presupuestales ante la inoperancia de otros órganos del Estado y la ineffectividad de políticas públicas en salud.

En este mismo sentido y pasando a otro de los casos, en la Sentencia T-025 de 2004 al tratar el tema de la población desplazada, fue determinante para hacer efectivos sus derechos. La Corte planteó aspectos importantes para abordar los problemas jurídicos presentados en atención a:

- (i) la grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; (ii) a los problemas que enfrentan a raíz de la forma como están siendo atendidas sus solicitudes por las entidades demandadas; (iii) al tiempo excesivamente prolongado que ha transcurrido sin que hayan obtenido las ayudas previstas; (iv) al altísimo volumen de tutelas que presentan los desplazados para obtener la ayuda efectiva a que tienen derecho y al hecho de que varias entidades hayan convertido la presentación de la acción de tutela como parte del procedimiento ordinario para obtener la ayuda solicitada (...). (CConst, T-025/2004, MP. M. CEPEDA).

En ese sentido, la Corte instituyó la ocurrencia del estado de “cosas inconstitucionales” por la grave situación de cientos de miles de desplazados, su negación o dilación al acceso a la salud, sus lamentables condiciones de vida, las necesidades básicas insatisfechas y la carencia de apoyo institucional.

En consecuencia, se advierte que el Estado debe enfocar su política a la solución del desplazamiento, enmarcándola en la satisfacción mínima de los derechos, respetando el núcleo esencial de su integralidad como personas, las cuales deben ser eficaces y ágiles, que permitan el acceso oportuno en el goce de derechos. En la sentencia se expresa que todo el ordenamiento jurídico nacional e internacional, impone a los Estados esta obligación, lo cual genera “claras obligaciones de carácter prestacional, que necesariamente implicarán un gasto público” (CConst, T-025/2004, MP. M. CEPEDA).

Ante la crisis social y humanitaria que significa el desplazamiento, la Corte Constitucional interviene decretando el estado de cosas inconstitucionales, constituyéndose en otro de los fallos con injerencia en materias económicas, con el fin proteger derechos fundamentales de los desplazados, en su gran mayoría de contenido prestacional. Si bien la labor de la Corte Constitucional ha logrado avances en el desarrollo de los derechos fundamentales de esta

población, obteniendo el establecimiento de un presupuesto para el efecto y señalando obligaciones a todas las autoridades del sistema; ordenando un gasto público y en ocasiones desconociendo los efectos de los fallos a nivel macroeconómico.

El último caso a relacionar se encuentra la sentencia C- 370 de 2006, en la cual la Corte Constitucional entra a examinar la demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 975 de 2005, la cual dictó las disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, entre otras, conocida como Ley de Justicia y Paz, en la que se limitaba la reparación e indemnización de las víctimas a la disponibilidad de recursos en el Presupuesto General de la Nación, lo que, para la Corte, era algo inconstitucional y así lo sustentó:

(...) esta limitación es desproporcionada, y constituye una afectación excesiva del derecho de las víctimas a la reparación. Una vez que se ha ordenado, como consecuencia de un proceso judicial adelantado con las formalidades de la ley, que una persona que ha sido víctima de una violación de sus derechos humanos tiene derecho a recibir una determinada suma de dinero en calidad de indemnización, se consolida a su favor un derecho cierto que no puede estar sujeto a posteriores modificaciones, mucho menos cuando éstas se derivan de la disponibilidad de recursos en el Presupuesto General de la Nación. (CConst, C-370/2006, MP. M. CEPEDA *et al.*)

Por lo anterior, se resuelve declarar inexecutable la expresión “dentro de los límites autorizados en el Presupuesto Nacional” en relación con la liquidación y pago de las indemnizaciones judiciales de que trata dicha Ley.

Sobresale del fallo que el derecho de las víctimas a la reparación que supone la adopción de medidas de restitución, indemnización y readaptación, que en consideración al elevado número de víctimas suponen un impacto fiscal. Se observan los grandes alcances en la protección de los derechos fundamentales y una posición categórica de la Corte Constitucional en el sentido de que las reparaciones a las víctimas, liquidación y pago de las indemnizaciones judiciales, no pueden estar supeditadas a los límites autorizados en el presupuesto nacional, ni a la voluntad política de quienes definen las normas de presupuesto; pues es un derecho que debe ser satisfecho en virtud a que ha sido reconocido en un proceso judicial y se convierte en derecho cierto. La Corte deja claro que la disponibilidad de recursos no es irrelevante, si bien las limitaciones presupuestales justifican medidas de distribución equitativa y temporal de los recursos escasos, no pueden implicar el desconocimiento del derecho judicialmente reconocido. Es la discusión de juristas y economistas, en relación a la supremacía del orden constitucional y la búsqueda de la sostenibilidad fiscal.

Pese a lo anterior, el papel activo de la Corte ha sido cuestionado con argumentos como los del profesor Uprimny (2006), quien en su libro “*Justicia*

*para todos, derechos sociales, sistema judicial y democracia en Colombia*”, sostiene que la rama judicial no puede diseñar totalmente los efectos de sus decisiones, siendo preciso que consulten a los expertos y peritos en estas materias e inclusive que de ser posible cuenten con equipos técnicos capacitados de economistas que los puedan asesorar de manera imparcial.

Igualmente, en el Artículo *Razones y sin razones de un debate: la crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana*, por Mauricio Pérez Salazar (2003), se pone de presente que la rama ejecutiva tiene una posición especial al decretar gastos que implican la previsión de bienes públicos, ya que no tiene la responsabilidad de decidir de dónde provendrán los recursos para pagarlos o qué rubro del gasto público deberá reducirse para compensarlo. En esa medida, desconoce las limitaciones presupuestales que enfrentan las finanzas públicas.

En ese sentido el Dr. Mauricio Pérez indica que se pueden clasificar las críticas hechas a la jurisprudencia constitucional en materia económica así: Por un lado, se extralimita en sus funciones e invade las competencias constitucionales de otros órganos, la implicaciones de los fallos sobre la distribución de ingresos y de riqueza, el desconocimiento de la restricción presupuestal en decisiones con impacto macroeconómico para asignar esos recursos limitados en busca de la consecución de fines, falta de seguridad jurídica, entre otras, sin contar con un riesgo inevitable de incurrir en

contradicciones debido a que el texto constitucional es extenso, prolijo y detallado.

Es pertinente referenciar en el libro *Fallas y fallos de la Corte Constitucional* en el cual se sostiene que a partir del año 1991 el gasto público incrementó sin atender las consecuencias negativas en la macroeconomía, produciendo efectos que en muchas ocasiones resultan contrarios a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, porque no puede perderse de vista que ni la capacidad tributaria del Estado es infinita ni la inversión de recursos a corte plazo garantiza inmediatamente la satisfacciones de todas las necesidades de la población; en su lugar, puede precipitar retrocesos en importantes logros sociales y volcarse hacia una mayor tasa de desempleo, entre otros factores (Clavijo, 2001).

Por lo anterior, en dicho libro se sugiere que la Corte Constitucional para no afectar la distribución de los ingresos y evitar la aplicación de criterios de igualdad a quienes deben tener tratamiento diferenciado, debe aplicar criterios más conservadores de la mano con los procedimientos y prácticas económicas. Por lo cual, sugiere que “dada la complejidad de las decisiones económicas, con efectos intertemporales difíciles de anticipar, la Corte Constitucional, como ocurre en muchas economías desarrolladas, debe abstenerse de intervenir en decisiones que claramente le corresponden al Congreso de la República” (Clavijo, 2001, p. 36).

En el artículo *Constitución y modelo económico* de Salomón Kalmanovitz, hacia un enfoque estratégico, explica que el Estado colombiano, a partir de la expedición de la Carta Política de 1991, dirige su orientación económica a cumplir mayores compromisos con el gasto social. Por lo cual, se vio obligado a aumentar las cotizaciones y tributos. Sin embargo, el cumplimiento de dicho objetivo se ve obstaculizado por los problemas en la interpretación que realiza la Corte Constitucional con respecto a los fines del Estado, como son la prevalencia del interés general y prosperidad. Pues dichos pronunciamientos resultan contrariando la letra y el espíritu de la Carta Política y beneficiando solamente a una parte de la población.

Por lo anterior, Salomón Kalmanovitz comparte que, “por lo general los países democráticos no permiten que sus cortes decidan sobre asignaciones, porque esa es función de los poderes elegidos” (Kalmanovitz Krauter, 2001, p. 23). Si bien reconoce que el Congreso de la República colombiano ostenta falencias, no considera que las mismas sean un argumento válido para restarle su competencia.

Otros autores como Alberto Carrasquilla en su artículo *Economía y Constitución: hacia un enfoque estratégico*, reconoce que existen falencias en las decisiones de la Corte Constitucional, porque el texto de la Carta Política es ambiguo y sujeto a la casuística, posibilitando que las

preferencias de los magistrados tengan un gran peso en las sentencias y ocasionen las diferentes críticas a sus decisiones como las de corte económico. (Carrasquilla, 2001).

Como puede observarse, algunas veces aplaudida, otras veces cuestionada por sus decisiones en temas tan sensibles en nuestro país. Lo cierto es que los pronunciamientos de la Corte se han destacado, además, por ser garantes de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, como se verá a continuación. La Corte ha respondido en muchos de sus fallos a graves crisis sociales y económicas, ante la inoperatividad de quienes ostentan la competencia legal.



### **3. EL ALCANCE DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES A PARTIR DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Al margen de la situación financiera del país y paralelamente con el desarrollo legislativo en materia fiscal, fue necesario que la Corte Constitucional precisara el alcance de los derechos consagrados en el texto constitucional de 1991 e instituyera criterios para su materialización ante el panorama económico.

En cuanto al desarrollo jurisprudencial, es importante resaltar, en primera instancia, la importancia de nuestro modelo jurídico como un Estado Social de Derecho, cuyo fin último propende por garantizar a todos sus asociados condiciones de vida digna. Que tan bien ha sido reconocida en sentencias como la T-406 de 1992 del Magistrado Ciro Angarita, en donde además se sostuvo:

Una de las características más relevantes del Estado social de derecho consiste en la importancia que adquiere el juez en sus relaciones con el legislador y con la administración. Buena parte de ella se deriva del nuevo papel que juegan los principios constitucionales en las decisiones judiciales y su relación con los valores y normas de la Carta. (CConst, T-406/1992, C. Angarita).

De esta manera, el texto Constitucional no solo plasmó las prerrogativas que el Estado debía proteger y garantizar a los ciudadanos, sino que también determinó y le proporcionó a la población herramientas e instrumentos para hacer efectiva dichos mandatos constitucionales, dentro de los cuales se encuentran el Derecho de petición, Habeas corpus, la acción de tutela, entre otros; siendo dichos mecanismos la forma adecuada y expedita de hacer efectivos los derechos fundamentales.

Con referencia a los derechos fundamentales inherentes a todo ser humano, protegidos desde sus inicios por el derecho natural, posteriormente positivizados y desarrollados por la sociedad, son definidos como:

(...) todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas. (Ferrajoli, 2001, p. 19).

Desde otra óptica, la expresión «derechos fundamentales» se usa generalmente en el sentido de «derechos humanos», o se sustituye por ésta. Así, la Constitución italiana incluye entre sus «principios fundamentales» el reconocimiento y la garantía de los «derechos inviolables del hombre» (Palombella, 1999, p. 525).

Los derechos fundamentales como los sociales, tiene la característica de ser subjetivos y aunque fueron nominados de manera distinta, su esencia conlleva una relación directa, ya que tanto los fundamentales como los sociales, están incorporados en una norma de orden constitucional; la cual genera obligaciones para hacerse efectivo frente a los sujetos de orden público como privado. Pero si dicho deber de cumplimiento no se realiza, la persona, de forma directa, puede ejercer acciones judiciales para su cumplimiento. Gianluigi Palombella afirma que “los derechos fundamentales comprenden también los derechos sociales” (Palombella, 1999. p. 554).

De acuerdo a lo planteado, los derechos fundamentales y los sociales actúan de manera complementaria. Es decir, en busca de la protección y materialización de los derechos humanos requeridos para satisfacer las necesidades básicas y elementales de la convivencia. A propósito, en el artículo denominado el *Derecho a no tener hambre en Colombia ¿Derecho fundamental o Derecho Económico, Social y cultural?* se señaló:

Los DESC tienen un motor o finalidad esencial: la dignidad humana, la calidad de vida, el mínimo vital, todas aristas del mismo objeto. Estas cuestiones presentan amplias dificultades en relación con el individualismo, la seguridad jurídica y el fortalecimiento de las instituciones al servicio del mercado. (RESTREPO YEPES & CORREA MONTOYA, 2007, p. 6).

Se agrega que, si bien el derecho alimentario hace parte de los DESC y su efectividad va de la mano con las leyes políticas públicas, y las posibilidades económicas del país, atendiendo su carácter progresivo y prestacional; cuando la vulneración al mismo desborda los límites en el sentido de comprometer el mínimo vital, la vida y la dignidad humana, se estructura el derecho fundamental a no tener hambre, el cual “dentro de la doctrina constitucional se le denominaría como un derecho innominado” (RESTREPO YEPES & CORREA MONTOYA, 2007, p. 16).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en sus primeros pronunciamientos, sostuvo que los DESC ostentan un carácter diferido, pues su trámite conlleva mayor tiempo, subrayando en su momento que existía poca garantía con relación a los derechos que estaban en juego, pues, aunque no son de carácter personalísimo, su dejación implicaría un gran daño para el ser humano (CConst, T-406/1992, C. Angarita). Así lo expresa:

Algunos derechos no aparecen considerados expresamente como fundamentales. Sin embargo, su conexión con otros derechos fundamentales es de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o harían imposible su eficaz protección. En ocasiones se requiere de una interpretación global entre principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos económicos sociales o culturales para poder apoyar razonablemente una decisión judicial. Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analiza a priori, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.

Con el presupuesto planteado por la Corte, los DESC dejaron de ser vistos como simples derechos de carácter enunciativo y, por el contrario, se plasmaron como derechos que, por su afectación directa, conllevarían a la vulneración de derechos fundamentales. Es así que, los derechos económicos sociales y culturales fueron incorporados en los diferentes ordenamientos jurídicos de las democracias constitucionales, pues su esencia radica en que su mínima materialización es un elemento indispensable para el gozo de los derechos civiles y políticos (CConst, T-406/1992, C. Angarita.).

Más adelante se subraya que la materialización de los DESC permite que el Estado genere mayor protección y eficacia en el cumplimiento de los cometidos constitucionales. Pero ello, adicionalmente, genera una erogación económica para su cumplimiento, que por regla general recae en una propuesta y decisión política, dejándolos a merced de la concepción de los gobernantes de turno. Valga la pena decir que, el goce de estos derechos, pese a su contenido prestacionales, es clave para la dignidad e integralidad de la persona y, por tal razón, se pueden re direccionar hacia los derechos fundamentales, tal como lo establece la Corte Constitucional en Sentencia T-570 de 1992:

(...) Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales. Las diferentes categorías de tales derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, característica que exige protección permanente con el propósito de obtener su plena vigencia, "sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros".  
(CConst, T-570/1992, J. Sanin.)

Al respecto, se encuentran las siguientes posiciones frente a los DESC: por un lado, se halla la conceptualización fundamentalista que implica la necesidad de proteger y garantizar las condiciones mínimas de las personas

por la conexión directa con los derechos fundamentales. Por otro lado, se destaca el orden asistencial, siendo el Estado el llamado a promover, por medio de la ley, la prestación de dichos derechos. Por lo cual, no pueden catalogarse como derecho fundamental, siendo improcedente la acción de tutela (CConst, T-423/1992, F. Moron.).

La Corte ha señalado unos criterios en cuanto a la aplicación de los DESC: en primer lugar, para poder determinar si existe vulneración a estos derechos, es necesario realizar un proceso inverso donde el alcance y sentido de la norma se establece mediante las condiciones concretas del caso. En segundo lugar, estos derechos tienen un grado de discrecionalidad en el desarrollo normativo, lo cual deja percibir que no haya muchas limitantes, pero no puede llegarse al extremo de vulnerar y afectar el núcleo de carácter esencial (CConst, T-597/1993, E. Cifuentes.).

No obstante, el mismo Tribunal planteó que los DESC no tienen la característica de fundamental por las siguientes razones:

La jurisprudencia de la Corporación retiradamente ha afirmado que los derechos económicos, sociales y culturales, llamados también de segunda generación, dentro de los cuales se ubican los comprendidos dentro del concepto de seguridad social, no son de carácter fundamental, toda vez que no inhiere en la condición humana. No tienen eficacia directa ni aplicación inmediata, entendidas

éstas como la posibilidad de ser reclamados directamente del obligado a reconocerlos, sin que medie una ley previa que fije las condiciones de su ejercicio. Son, así mismo, derechos progresivos, es decir, el Estado tiene la obligación de extender la cobertura de la prestación los servicios que involucran, en la medida del mayor desarrollo económico y social que alcance la Nación. (CConst, T-586/1999, V. Naranjo.).

Más adelante, en cuanto al principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los DESC, se precisa que “(...) se encuentra consagrado en el artículo 48 de la C.P y reza “El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social (...)” (CConst, C-228/2011, J. Henao.). Según se expone, en los instrumentos internacionales también se presentan los lineamientos con relación a las obligaciones del Estado, las cuales deben ser cumplidas en razón al bloque de Constitucionalidad; pero, únicamente, bajo luz de dichas directrices. La eficacia en su totalidad no se cumpliría y no se podría satisfacer a la sociedad, porque si bien dichos postulados son determinantes e importantes, no son suficientes. Ya que los requerimientos y necesidades que tienen las personas en ciertos casos, no dan espera sin importar el tipo de derechos.

El estudio de los derechos económicos, sociales y culturales, a la luz de los derechos fundamentales, arrojó un cambio en la conceptualización de la mayoría de las entidades, instituciones y corporaciones políticas con vigencia



anterior a la expedición de la Constitución de 1991. Adicionalmente, el legislador está sometido a la imposición de la Constitución y, en ese sentido, se obliga a materializar la progresividad e impedir el retroceso de estos derechos (CConst, C-767/2014, J. PRETEL.). Pero, si dichos postulados no se logran con la nueva normatividad, el juez y la sociedad son los llamados a verificar su constitucionalidad frente a los postulados de la Carta Magna y del bloque de constitucionalidad, ya sea por medio de las acciones públicas o por el control ejercido por la Corte Constitucional.

Desde el año 1992 hasta el 2014, por parte de la Corte Constitucional, los lineamientos dirigidos hacia la protección de los DESC están basados en los principios de solidaridad, progresividad y no regresividad. El reconocimiento del mismo en los tratados internacionales de derechos humanos que, según el Artículo 93 constitucional, hace parte del bloque constitucional colombiano y consagra obligaciones constantes del Estado para velar por su cumplimiento y protección.

En efecto, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales, el Estado colombiano enfrenta grandes desafíos por temas relacionados a recursos escasos, fallos con fuertes impactos en las finanzas públicas, variación de la jurisprudencia, dificultades para el acceso a la justicia, entre otros, como se verá a continuación.

### **3.1. Desafíos del Estado colombiano para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y la sostenibilidad de las finanzas públicas**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se cataloga como fundamental en la materialización de los DESC. Sin embargo, ha sido cuestionada, en primera instancia, porque en algunos eventos ha determinado que dichos derechos revisten características de derechos fundamentales y, en otras oportunidades, que no tienen esa vocación, sino que deben ser entendidos como simples “normas programáticas”, propiciando que no sean exigibles por mecanismos judiciales como la tutela –como instrumento transitorio-- (Cortés Nieto, et. Al., 2007).

De acuerdo con lo anterior, la variación en las decisiones judiciales limita el reconocimiento de los derechos a saber por la incertidumbre, sin contar con el costo de oportunidad de los recursos que son necesarios, pues siempre se debe tener presente “Cuál es el costo de oportunidad de atender un derecho en cumplimiento, por ejemplo, de una sentencia de tutela” (De Roux & Ramírez J., 2004, p.48).

Se dice, entonces, que el juez no está realizando un análisis y una lectura sistemática de la relevancia e impacto que su providencia generaría en el

conglomerado social en cuanto a su costo económico. De Roux & Ramírez (2004) afirman:

Hay que pedirles a los jueces que, al proferir sus fallos, no tengan solo en cuenta a la persona de carne y hueso que tienen en frente, y que actúa como demandante, sino que hagan “una lectura sistémica” del impacto de la respectiva decisión sobre el conjunto de los derechos del conjunto de las personas que tienen aspiraciones, pretensiones o reivindicaciones legítimas en relación con el mismo derecho o el mismo tipo de derecho cuya protección busca el demandante. El llamado a esa lectura sistémica revela la existencia de una tensión entre distintas visiones, pero su alcance se presenta sin que se ponga en duda el propósito de hacer efectivos los DESC. (p. 40).

De acuerdo con lo anterior, garantizar los derechos económicos, sociales y culturales no es sencillo, atendiendo la restricción presupuestal. En tanto que los mismos suponen la elección de uno u otro derecho en su asignación nacional dineraria, como lo dice Franz Oberarzbacher, quien concluye que el verdadero problema de los DESC son los recursos estatales necesarios para su plena efectividad, en el entendido de que:

En otras palabras, los recursos que se dirigen a la satisfacción de los derechos sociales de una persona, dado que son limitados, son recursos que se dejan de dar a otras personas para satisfacer sus propios derechos sociales. En consecuencia, ha de entenderse un enfoque holístico que dé cuenta de las

necesidades varias que la sociedad tiene, con el fin de evitar la concentración de recursos en el derecho reclamado y la desatención de otros derechos. (Obernarzbacher Dávila, 2011, p. 372.)

Otro aspecto a tener en cuenta, son los inconvenientes relacionados con acceso a la administración de justicia, entendida esta como la posibilidad estatal de la defensa pública, técnica y gratuita para todas y cada una de las personas que no poseen recursos económicos; pues, si bien es cierto, que en Colombia se garantiza su acceso de forma gratuita, al inicio de un proceso judicial se requieren una serie de costos, como las notificaciones a las partes, expedición de documentos y demás gastos, que en últimas, terminan generando una desigualdad en la defensa judicial para quienes no disponen de la solvencia económica para sufragar dichos costos (González Monguí, 2009, p. 502-503).

En cuanto a la explicación de que el Estado colombiano no tiene la solvencia económica de otros países y por ese motivo no ha podido alcanzar la materialización de los DESC, no es aceptada por la evidente falta de planeación, políticas públicas efectivas para el manejo y adecuada canalización de los recursos, escándalos de corrupción, entre otros; tal como lo manifiesta Carlos Villán. (Villán Durán, 2009, p. 28):

Otro argumento para atajar la falacia de que los DESC no son derechos humanos y que aun si lo fueran no podríamos realizarlos porque no tenemos los medios que tienen los Estados ricos, es una mentira. Primero, porque hay que racionalizar y ordenar los recursos del Estado en función de la satisfacción de los derechos humanos y no en función de la satisfacción de la corrupción o del mantenimiento de las inequidades sociales o de un conflicto armado que no tiene sentido. El Estado tiene la obligación constitucional de buscar la paz y Colombia es uno de los países que así lo establece en la Constitución. Así mismo, hay que tener en cuenta los niveles de las obligaciones del Estado en la satisfacción de cualquier derecho humano, incluidos los DESC.

Es claro que la Corte Constitucional ha enfatizado en la garantía de los derechos, prevalencia del bienestar social y la esencia de la Constitución. Si bien sus pronunciamientos conllevaron inversión económica, su ocurrencia era necesaria en el supuesto que:

No es posible, y lo señala con suprema asertividad Cepeda Espinosa, que algunas voces le pidan a la Corte que, si defender la Constitución cuesta dinero, la Corte debe abstenerse de amparar los derechos. No hay conocimiento de tribunal constitucional alguno que sostenga que la garantía de los derechos sociales solo se podrá efectuar en la medida en que su amparo un cueste nada, pues distinto es admitir que los recursos son escasos a que se pueda admitir que los derechos sean vulnerados para ahorrar recursos económicos, pues una estadística negativa no da licencia para violar derechos, ni una sentencia borra la

dura realidad de la falta de recursos para buscar la plena efectividad de los derechos sociales. (Escobar Torres, Hernández Vargas, & Salcedo Franco, 2013, p. 150).

Por otra parte, en el artículo denominado *La Constitución Política de 1991 y los derechos sociales, alternativa para superar la pobreza en Colombia* se indica que:

(...) la Sola declaración y reconocimiento de los derechos en las diferentes Constituyentes y normas nacionales y supranacionales, no es condición suficiente para que todos gocen de ellos, pues la realidad muestra que la mayoría de personas en el mundo no los han vivido ni los viven en su presente. (Tejedor Estupiñán, 2011, p. 107).

Bajo esta óptica, aunque la Constituyente de 1991, siguiendo la tendencia del constitucionalismo moderno, incluyó los DESC en el texto de la Carta Política de 1991 y estipulara en su Artículo 350 que, en los planes de desarrollo, el presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social y su inversión, tendrán prioridad sobre cualquier otra asignación. Ello ha sido suficiente para garantizar, al menos, de manera general, las necesidades básicas de los colombianos.

La anterior afirmación, pasados más de veinte años de la expedición de la Constitución de 1991 y del reconocimiento de los mencionados derechos de

contenido económico, social y cultural en Colombia, persisten niveles elevados de pobreza, desigualdad, desnutrición, difícil acceso a la vivienda, precarización de la situación laboral, prácticas discriminatorias contra la mujer, afrodescendientes e indígenas, entre otras. Afirmación que se sustenta en el informe de Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia para el año 2015, expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) el 2 de marzo de 2016, donde claramente se puede observar una disminución en los índices, en comparación con lo que fue el año 2014, y que superan el 20% respecto a la pobreza monetaria, y estar por encima del 5% en lo que concierne a la pobreza extrema en Colombia.

Por su parte, el Doctor Rodolfo Arango, en su artículo *La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales*, realiza una reflexión histórica sobre los orígenes del constitucionalismo social en Latinoamérica, relacionándolo como una alternativa contra la pobreza, desigualdad y la exclusión social en el siglo XXI. Contexto en el cual surgen los derechos sociales fundamentales definidos como “(...) derechos a prestaciones positivas del Estado, que han sido consagrados en un orden jurídico nacional y que han sido reconocidos como derechos constitucionales con carácter fundamental” (Arango, 2001, p. 19). Cuya exigibilidad se ve ligada con el principio de la igualdad, urgencia, subsidiariedad y solidaridad social que, a su juicio, particularmente en Colombia, ha sido exitosa por la masiva utilización de acciones judiciales, el activismo de la sociedad civil y creatividad judicial tanto a la hora de vigilar

como controlar el cumplimiento de las órdenes establecidas en las sentencias.



#### **4. INTRODUCCIÓN DEL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL POR MEDIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL: ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2011**

El proyecto de Acto Legislativo fue presentado el 20 de julio de 2010, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Radicado con el número No. 16 de 2010 Cámara y 19 de 2010 Senado, titulado *Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho*, tendiente a la reforma del artículo 334 de la Constitución Política. Contempló, entre su exposición de motivos, temas pilares de la reforma como son los siguientes:

I. El Estado Social de Derecho y la Economía, según la cual, el objetivo consistía en proteger la efectividad de los derechos propios del Estado Social de Derecho ante las diversas circunstancias del ciclo económico nacional e internacional. II. Sostenibilidad Fiscal, Estabilidad Macroeconómica y Progresividad de los Derechos, resaltando que la sostenibilidad financiera es un principio sobre el cual se soporta la plena realización de los derechos y la progresividad de los mismos, en consideración a la disponibilidad de recursos, para el efecto se reconoce, también, que los recursos deben ser empleados de la manera más eficiente posible. III. Política Fiscal, Sostenibilidad Fiscal y cumplimiento de las finalidades del Estado social de derecho, toda vez que las limitaciones fiscales, la escasez de recursos para

financiar el gasto público social, hace necesario que el Estado diseñe unas políticas públicas que permitan un avance sostenido en el cumplimiento de los derechos sociales. IV. Responsabilidad de los Distintos Órganos del Poder Público en Aras de la Sostenibilidad Fiscal y la ausencia de norma constitucional expresa sobre la sostenibilidad fiscal (Senado, sf.).

El trámite legislativo estuvo guiado por fuertes diferencias. La categorización de la sostenibilidad fiscal varió en el transcurso de los ocho debates. Lo que en principio fue propuesto como un derecho y un deber de todas las ramas y órganos del poder público; posteriormente, puesto a consideración como principio; y, finalmente, como criterio, siendo de gran discusión entre los legisladores el papel de los jueces en la protección de los derechos de los ciudadanos y la preocupación sobre el impacto de las decisiones judiciales en la realización de la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2011, fue discutido y aprobado con un texto sustancialmente diferente. La sostenibilidad no fue categorizada ni como derecho ni como principio; pero sí, como criterio, resaltando que no puede ser tenido en cuenta por los jueces para interpretar y definir el alcance de los derechos fundamentales. En éste mismo contexto, se introdujo el incidente de impacto fiscal como una herramienta en casos de alteración de la sostenibilidad fiscal.

Así las cosas, la reforma constitucional que incluyó el criterio de la

sostenibilidad fiscal a través del Acto legislativo 003 de 2011, se halla en el Título XII denominado *Régimen económico y de hacienda pública* (AL. 003/2011), que incluye los artículos 332 hasta el 373, compuesto por seis capítulos a saber: *De las disposiciones generales*, *De los planes de desarrollo*, *Del presupuesto*, *De la distribución de los recursos y las competencias*, así como también *De la finalidad social de Estado*, *los servicios públicos* y, por último, *De la banca central*.

En el capítulo de disposiciones generales, (Artículos 332 al 338 Constitucionales) en el cual se dan lineamientos sobre temas como: la propiedad del subsuelo por parte del estado, la libertad de la actividad económica, la competencia del Estado en la dirección de la economía, entre otros, se destaca el artículo 334 Constitucional, modificado por el Artículo 1 del Acto legislativo 003 de 2011.

En el artículo, al hacer referencia a la dirección general de la economía a cargo del Estado, se resalta su intervención en esta, con el fin de conseguir en un marco de sostenibilidad fiscal, los objetivos del Estado Social de Derecho, considerando este como un instrumento para alcanzarlos y como criterio orientador para las ramas y órganos del poder público.

En el inciso cuarto establece la figura del incidente de impacto fiscal, que en el capítulo siguiente se abordará. En este orden, se dispone que el criterio

de la sostenibilidad fiscal debe iluminar el poder público de manera armoniosa, de tal suerte que una vez proferida sentencia por cualquiera de las Altas Cortes, que afecte las finanzas públicas, se podrá solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal desarrollado por la Ley la Ley 1695 de 2013.

En el capítulo segundo del Título XII Constitucional, constituido por los artículos 339 al 344, sobre los llamados *Planes de desarrollo*, que integra el plan general (propósitos, objetivo, prioridades, estrategias, orientaciones generales de la política económica, social y ambiental acogidas por el gobierno), en el cual se señala que el plan de inversiones públicas se orientará dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (artículo 339 Constitución Política).

En cuanto al tercer capítulo, los Artículos 345 al 355 constitucionales, *Del presupuesto*, se consagra que el gobierno elaborará el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones anualmente en un marco de sostenibilidad fiscal, que deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar, el cual debe contener un componente denominado gasto público social, sin salirse del Plan Nacional de desarrollo, entre otros aspectos sobre la materia. (Inc. 1° Artículo 346 de la Constitución Política).

De la anterior forma, el Acto Legislativo 03 de 2011 realiza la incorporación

constitucional de la sostenibilidad fiscal, cuya interpretación ha sido definida por la jurisprudencia constitucional, conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de derechos, como se pasa a ver, a propósito de las demandas de inconstitucionalidad contra de dicho Acto Legislativo.

#### **4.1. Definición del criterio de sostenibilidad fiscal en la jurisprudencia constitucional.**

La Constitucionalidad de El Acto Legislativo 03 de 2011 y la ley 1473 de 2011 se analizó en varias oportunidades. Destacan los elementos constitutivos de la sostenibilidad fiscal a la luz de la sentencia C-288 de 2012, Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, por considerarse una sentencia hito, en la cual, atendiendo los argumentos expuestos por los demandantes, quienes aseguraban que existió un exceso en el Congreso al ejercer el poder de reforma de la Constitución, alterando varios de sus elementos estructurales, entre los que se hallan: los derechos fundamentales, la independencia de la rama judicial, la autonomía de las entidades territoriales y la delimitación de la competencia tanto del ejecutivo como del Ministerio Público. (CConst, C-288/2012, MP. L. VARGAS).

Según la Corte Constitucional, no existe una definición única del criterio de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las definiciones se dirigen a enmarcarlo a la necesidad de que los Estados conserven una disciplina fiscal que minimice la configuración o extensión en el tiempo del déficit fiscal, sin poner en riesgo la macroeconomía y, por supuesto, reduciendo la diferenciación entre los ingresos nacionales y los gastos públicos.

En cuanto a la interpretación histórica de los debates surgidos en la aprobación del Acto legislativo 03 de 2011, se resume que, en su versión original, el Gobierno Nacional, al presentar la propuesta catalogaba *La sostenibilidad fiscal como un derecho de todos y un deber para las autoridades estatales*, imponiendo una obligación a las ramas y órganos del poder público, como presupuesto fundamental para alcanzar los fines propios del Estado.

Con el ánimo de evitar que a través del Acto legislativo referido, la Sostenibilidad fiscal se convirtiera un componente subordinante del logro de los objetivos constitucionales, poniendo en riesgo el cumplimiento de varias decisiones de la Corte Constitucional que adoptaron ordenes estructurales en la protección de los derechos, el Congreso de la República modificó el concepto inicialmente planteado, por un principio orientador de la actividad tanto de las ramas como de los órganos del poder público y que incluyera

expresamente la prohibición de convertirse en un instrumento que menoscabe derechos fundamentales.

Como consecuencia, sostiene la Corporación que, el criterio de la Sostenibilidad fiscal no está previsto de un carácter restrictivo frente a las autoridades judiciales en el entendido que el mismo concepto reconoce las competencias de las ramas y órganos del poder público. En ese sentido, el procedimiento mediante el cual el Procurador General de la Nación o los ministros del gobierno están facultados para promover el incidente de impacto fiscal, es únicamente un espacio de interlocución en el cual se presentan argumentos para que modulen, modifiquen o difieran los efectos de la sentencia respectiva. Situación que desde ningún punto de vista constituye una modificación sustancial de la decisión, sino únicamente sobre los efectos del fallo.

Bajo esta óptica, dicha modificación al texto constitucional que incluye el criterio de la Sostenibilidad fiscal consagra tres aspectos: la intangibilidad de las garantías constitucionales –en la cual siempre prevalece la protección de los derechos fundamentales--, el carácter instrumental y operativo en la elaboración de dos procedimientos –como son la elaboración del plan nacional de desarrollo-- y el presupuesto general de la nación.

Se considera, entonces, que, la Sostenibilidad fiscal es una herramienta necesaria para evitar la configuración de déficit fiscal, la inestabilidad de las finanzas públicas, siendo entonces un instrumento que busca moderar la brecha existente entre ingresos y gastos cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y los compromisos que le asisten, con el fin de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución.

En este orden de ideas, el objetivo constitucional de la Sostenibilidad fiscal es alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, de tal suerte que la interpretación razonable de este mandato, supone aceptar que la intención del Acto legislativo 003 de 2011 es configurar la sostenibilidad fiscal como una herramienta que ayuda con las demás existentes en la Constitución y la ley, para el logro de fines esenciales del Estado. Entendido de ese modo, no tiene el alcance de un derecho colectivo y menos aún de un principio constitucional, que deba ponderarse y optimizarse en relación con los demás principios previstos en la Constitución política así:

Puede ser comprendida, a lo sumo, como una medida de racionalización de la actividad de las autoridades, pero en todo caso sometida a la consecución de los fines para el cual fue consagrada en la Constitución. Por ende, no es viable sostener que la SF deba ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación



estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado. En otros términos, no puede plantearse un conflicto normativo, ni menos aún una antinomia constitucional, entre la sostenibilidad fiscal y los principios fundamentales del ESDD, pues están en planos jerárquicos marcadamente diferenciados. (C.Const. C-288/2012. L. Vargas).

En estas circunstancias, se deja claro que el Acto Legislativo No. 03 de 2011 le otorgó a la sostenibilidad fiscal la calidad de *criterio orientador*, guía de todas las ramas y órganos del poder público, en el ejercicio de sus competencias, dentro de un marco de colaboración armónica y sin que ello implique vulneración al principio de separación de poderes.

La Sostenibilidad fiscal se somete a una cláusula prohibitiva conforme a la cual se consagra “*en cualquier caso el gasto público social será prioritario*”. Es decir que existe una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines propios del citado componente del presupuesto nacional, el cual se concreta en la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable como se consagra en los artículos 350 y 366 constitucionales y la aplicación de la Sostenibilidad fiscal en la intervención del Estado en la economía.

Explica la Corte que la sostenibilidad fiscal opera en el ámbito presupuestal y de planeación, con miras a exigir que en la elaboración de los

mencionados documentos que delimitan el quehacer de la hacienda pública, definida por Juan Camilo Restrepo en su libro de *Hacienda pública* (2012), como una disciplina que analiza los objetivos buscados por el sector público a través de los ingresos y los gastos presupuestales, se preserven los objetivos que lo identifican y se guarde coherencia en el manejo de la política fiscal del Estado.

Bajo ninguna circunstancia, la Sostenibilidad fiscal puede ser utilizada para contrariar los postulados del Estado Social de Derecho o para impedir la realización efectiva de los derechos fundamentales. No se limitan a los nominalmente previstos como tales en la Constitución, sino que también incluyen todas aquellas prestaciones jurídicas que estén relacionadas funcionalmente con la garantía de la dignidad humana, que puedan traducirse o concretarse en derechos subjetivos.

De acuerdo con lo anterior, el párrafo del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, establece una cláusula prohibitiva dirigida a limitar el campo de acción de la Sostenibilidad Fiscal, conforme a la cual: “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” (AL. 003/2011, art. 334-párrafo). En criterio de la Corte, esta cláusula tiene como finalidad ratificar el carácter instrumental de

esta figura, cuyo objeto es asegurar la plena realización del Estado Social de Derecho de la siguiente manera:

Esto debido a que, por expreso mandato del Acto Legislativo, la SF es un instrumento para la consecución de los fines del ESDD, lo cual quiere decir que no puede servir de base para la afectación de aquellas posiciones jurídicas que adquieren condición de iusfundamentalidad, en tanto aquellas se relacionan con dichos objetivos del Estado Constitucional. (C.Const. C-288/2012. L. Vargas)

Se concluye por la Corte Constitucional que, bien sea en los escenarios de la intervención del Estado en la economía, en el trámite del incidente de impacto fiscal, en la elaboración del plan nacional de desarrollo y el presupuesto general de la Nación, la aplicación de la Sostenibilidad fiscal está sometida en su condición instrumental, al logro de los objetivos esenciales del ESDD, entre ellos principalmente la vigencia de los derechos predicados de naturaleza fundamental.

Finalmente, en el presente documento se tratará lo relativo al Incidente de Sostenibilidad fiscal, presentando la naturaleza, alcance y contenido de este procedimiento, realizando así mismo, el estudio de los casos en los que se ha promovido dicho Incidente.

#### **4.2. EL INCIDENTE DE SOSTENIBILIDAD O IMPACTO FISCAL – APLICACIÓN.**

Como se anotó, el incidente de impacto fiscal es un procedimiento de índole constitucional, incluido a través Acto Legislativo 03 de 2011, que faculta al Procurador General de la Nación o a los ministros de gobierno para promover un espacio de deliberación respecto a los efectos de las sentencias proferidas por las Altas Cortes, que alteren la sostenibilidad fiscal.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso de la República, a través de la Ley 1695 de 2013, reglamentó el trámite de incidente de impacto fiscal en donde se describen las características procesales del incidente, dentro de las que se destacan términos breves y perentorios, en virtud a que no están en discusión los derechos reconocidos, sino que se constituye en un espacio para considerar los efectos fiscales de las providencias (L. 1695/2013 ). Se trata, entonces, de un primer paso normativo en relación a la aplicación del criterio de sostenibilidad.

Las etapas procesales del *Incidente de Impacto Fiscal* se hallan la presentación, sustentación, admisión, audiencia y decisión, presentando entre otras, las siguientes características:

La etapa de presentación del Incidente de impacto fiscal, se realiza dentro del término de ejecutoria del fallo ante la Alta Corte, luego de la cual se

resuelve sobre la apertura. Una vez concedida la apertura, se dispone la etapa de sustentación, para lo cual se otorga un plazo de treinta días hábiles siguientes, so pena de declararse desierto.

En la etapa de admisibilidad, se realiza el estudio del cumplimiento de las exigencias de Ley y se decide sobre la admisión, inadmisión o rechazo del Incidente de impacto Fiscal. En el Auto por medio del cual se admite el incidente también se procede a fijar la fecha de la audiencia, la cual deberá celebrarse dentro de los tres días siguientes a la notificación.

En la etapa de la audiencia de impacto fiscal, el solicitante sustentará la petición y las demás partes podrán exponer su posición. Dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia, se adoptará la decisión sobre el incidente, para lo cual se requiere que la mayoría de los miembros del pleno correspondiente, determinen si procede o no la pretensión de modular, modificar o diferir los efectos del fallo, decisión contra la cual procederá el recurso de insistencia.

En este marco de referencia, se ha requerido el inicio del Incidente de Impacto fiscal, solicitando modular los efectos de las siguientes providencias: Sentencia del Consejo de Estado del 01 de noviembre del 2012 (EXP.1999) y las Sentencias de la Corte Constitucional C-101/2013, SU-377/2014, T-066 /2015, C-492/ 2015, C-291/2015.

El primer caso corresponde a la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente ENRIQUE GIL BOTERO del 1 de noviembre de 2012 (CE. 01 de Nov. 2012, 25000-23-26-000-1999-0002-04(AG), E. GIL.), por medio de la cual se resolvió los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y por los representantes del Distrito de Bogotá y de PROSANTANA S.A., dentro de la acción de grupo interpuesta por los habitantes de las zonas aledañas de donde se produjo el deslizamiento de un millón doscientas mil toneladas de toda clase de desechos, basuras que cubrieron dos colinas, taparon las calles internas, ocuparon quince hectáreas de terreno y bloquearon el cauce del río Tunjuelo.

El Consejo de Estado determinó que el daño fue imputable al Distrito de Bogotá, pues la disposición final de basuras es calificada como un servicio público esencial y, por ello, el distrito debió tener una intervención de carácter permanente con el fin de asegurar la eficiente prestación del servicio público y el correcto funcionamiento. Además, PROSANTANA, como operador del servicio, era el directo responsable de su correcto funcionamiento y cumplir con las normas vigentes para la época del derrumbe. Por ello, se desprende la obligación, entre otras, la de asumir las consecuencias ambientales negativas que se pudieran causar y los perjuicios que se ocasionaran a terceros.

Por lo anterior, el consejo de Estado reconoció indemnización por el daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización del tiempo libre, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo constituido como parte en el proceso y a los que lo hicieran después, y ordenó medidas de justicia restaurativa.

El Procurador General de la Nación presentó incidente de impacto fiscal por petición del Distrito, en el cual se determinaba que la cuantía de la condena y la disposición de entregar el valor de la indemnización en el término de 10 días, afecta, a corto plazo, la sostenibilidad fiscal de las vigencias presupuestales del 2013 y del 2014 y las metas establecidas a mediano plazo en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. En consideración de los magistrados, el argumento de que solo el valor afecta la sostenibilidad fiscal no es de relevancia para generar la modulación de los efectos de la providencia, pues la condena a pagar un poco más de doscientos veintisiete mil millones de pesos, equivalía a menos del 1,66% del presupuesto general del Distrito.

Si bien el Consejo de Estado desestimó el argumento de la seria afectación a la sostenibilidad fiscal del Distrito, consideró modular los efectos de la condena y ampliar el plazo para pagar, en razón a que su cumplimiento implicaba la realización de traslados presupuestales de gran valor y el despliegue de actividades administrativas en su desarrollo. De esta forma, lo

que antes debería cumplirse en un término de diez días, se estableció en dos momentos, así: por lo menos un 50% a más tardar el 31 de diciembre de 2014 y la suma restante a más tardar al 31 de enero de 2015.

El fallo del Alto Tribunal protege los derechos individuales y colectivos, el derecho a la indemnización y al debido proceso, ampara los derechos constitucionales a la intimidad familiar, recreación y libre utilización del tiempo libre. A su vez, el reconocimiento de los perjuicios morales ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana. Queda claramente expuesto cómo a través del incidente de impacto fiscal, las Altas Cortes no permitirán que se afecten las garantías mínimas del Estado Social de Derecho, pues, si bien la sostenibilidad fiscal fue un criterio incluido en la Constitución, no puede ser el único a ser tenido en cuenta, ni sacrificar principios constitucionales tan o más importantes como aquel. Regirá en el incidente de impacto fiscal la intangibilidad de la sentencia, en tanto que entra la tensión entre cosa juzgada y sostenibilidad fiscal, siempre se exigirá el máximo esfuerzo a cargo del deudor. Sin embargo, este es uno de los pocos trámites de incidentes en el que se ha llegado hasta la decisión de fondo y en esta oportunidad tuvo en consideración aspectos presupuestales y administrativos, al considerar que para cancelar la suma de \$227.440.511.400 millones y demás órdenes eran insuficientes diez días.



El segundo caso corresponde a la Sentencia de la Corte Constitucional C-101 de 2013 (CConst, C-101/2013, MP. M. GONZÁLEZ ), en la que se decide la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 182 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000 *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación (...)”*.

Según el actor, el establecer el empleo de Procurador Judicial como de libre nombramiento y remoción, vulnera las condiciones de igualdad de condiciones y sin discriminación para que los ciudadanos accedan al desempeño de cargos públicos. La regla general según la cual los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera y su provisión se realiza mediante concurso público, y el artículo 280 de la Carta Política, por medio del cual se extiende a estos las mismas calidades requeridas y derechos para los funcionarios judiciales ante quienes ejercen su labor.

Al examinar la demanda, la Corte, en primer lugar, establece la inexistencia de cosa juzgada y, seguidamente determina que, entre los derechos de los funcionarios judiciales, que deben ser extendidos a los agentes del ministerio público que ejercen su cargo ante ellos, se encuentra que dicho empleo debe ser reconocido como cargo de carrera. En consecuencia, declaró la inexecutable de la expresión “Procurador

Judicial” del numeral 2 del artículo 182 del decreto Ley 262 de 2000, por la vulneración del artículo 280 de la Constitución Política.

A su vez, en el segundo resuelve: se ordenó la convocación de un concurso público de méritos para la provisión en propiedad, de los cargos de Procuradores Judiciales que se desempeñan ante magistrados y jueces de carrera, para lo cual otorgó un plazo de seis meses.

Por medio de escrito radicado el 20 de junio de 2013, la Procuradora General de la Nación (E), solicitó a la Corte Constitucional la apertura de incidente de impacto fiscal, con respecto a los efectos del segundo resuelve de la Sentencia C-101 de 2013, con el fin de que la Corte modifique sus efectos.

Mediante Auto 168/ 2014 (CConst, A.168/2014, MP. M. GONZALEZ , 2014), la Corte declaró desierto el incidente de impacto fiscal, ya que al finalizar el término de treinta (30) días hábiles, no se sustentó la solicitud de apertura del incidente.

En la Sentencia de la Corte Constitucional, se clarifica que entre los "derechos" de los jueces y magistrados, que en virtud del artículo 280 constitucional deben ser extendidos a los agentes del ministerio público que ejercen su cargo ante ellos, se encuentra ser reconocido el empleo como cargo de carrera. En este evento la solicitud de apertura de incidente de impacto fiscal carece de una justificación adecuada que pueda ser tenida en

cuenta por la Corte. Si bien no fue sustentada, en ella se pedía la modificación de los efectos, pues en su sentir, al ordenar a la Procuraduría General de la Nación la convocatoria a un concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de “Procurador Judicial”, generaría un impacto en las finanzas públicas, más específicamente sobre el presupuesto de la Procuraduría General de la Nación, ya que la entidad no contaba con los recursos correspondientes.

El tercer caso corresponde a la sentencia SU-377 de 2014 (CConst, SU 377/2014, MP. M. CALLE), donde fueron estudiadas seiscientos nueve acciones de tutela interpuesta por ex empleados de TELECOM por la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Las tutelas fueron agrupadas en tres grupos: por un lado, las acciones planteaban problemas relacionados con el Plan de Pensión Anticipada que ofreció TELECOM a sus trabajadores; por otra parte, tutelas por el desconocimiento de las garantías del fuero sindical; y, por último, algunos actores alegaban vulnerados sus derechos fundamentales por no haberseles reconocido y garantizado el retén social.

La Corte, frente al estudio de los casos, encontró que quinientos cuarenta y ocho no cumplieron con los elementos para ser aptas de estudio y ser falladas. Falencias como la ausencia de legitimación, cosa juzgada o temeridad en la acción de tutela, falta de inmediatez en la reclamación y falta

de subsidiariedad de la acción de tutela. Producto de la decisión judicial, fueron amparados los derechos fundamentales de ocho accionantes: dos en relación al fuero sindical y seis que eran beneficiarios del retén social.

Con relación al fuero sindical, en los casos amparados, se ordenó pagar una suma de dinero equivalente a seis (6) meses del salario que devengaban cuando se les dio por terminado su vínculo con TELECOM. Con relación al retén social, el pago de la indemnización de que trata el artículo 24 del Decreto 1615 de 2003, para lo cual concedió un término de cinco días. Igualmente, un plan de reubicación de las madres y padres cabeza de familia desvinculadas de TELECOM en un término de tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia

La apoderada general del PAR de TELECOM presentó solicitud de aclaración y adición de la sentencia SU-377 de 2014, decida mediante Auto 503/15 (CConst, A 203/2015, MP. M. CALLE), con relación a contradicción en las órdenes dadas en casos concretos, aclarar la forma de implementación del plan de reubicación a favor de las madres y los padres cabeza de familia desvinculados de TELECOM. Adicionar la sentencia con relación a los efectos de la sentencia frente a otros casos de tutela no seleccionadas, pero que los jueces habían ordenado pago de sumas de dinero a favor de los accionantes y, por último, solicitó que se ordenara la

devolución de los dineros pagados producto de las sentencias ya emitidas con antelación.

La Corte precisó las ordenes en los casos concretos, corrigió el error involuntario de transcripción en algunos apartes del resuelve de la sentencia; señaló que era clara la orden respecto del plan de reubicación de padres y madres cabeza de familia, en razón a que la protección otorgada en el numeral trigésimo de la parte resolutive, se extiende a las personas que al momento de su desvinculación hacían parte del retén social.

Así mismo, se negó la aclaración solicitada sobre los efectos que tiene respecto de otros procesos de tutela que no fueron seleccionados para revisión, y en los cuales los jueces de instancia ordenaron el pago de un monto que en su conjunto alcanzan los \$61.203.288.514, señalando que dichos casos se encuentran fuera del análisis de la providencia y resaltando los efectos inter partes de las sentencias de los jueces de tutela. Sólo el caso de la orden trigésimo cuarta, se profirió con efectos inter comunis, con fin de cobijar con esta orden a las personas que no son accionantes, pero se encuentran en condiciones comunes a las de los afectados que sí son parte en el proceso, que es el caso de los accionantes protegidos por el fuero sindical.

Por último, negó la solicitud de adición de la sentencia con relación a los pagos que el PAR de TELECOM hubiere realizado a algunos petitionarios en cumplimiento de las sentencias de instancia, luego de haber sido revocadas en sede de revisión; pues señaló que la restitución de lo pagado podía ser gestionada por dicha entidad por medio de los instrumentos legales con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa.

Mediante escrito radicado ante la Corte Constitucional el día 26 de septiembre de 2014, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones solicitó declarar la nulidad de la Sentencia SU-377 de 2014, por violación al debido proceso, al señalar no haber sido vinculado al trámite y ser incluido en la orden del numeral trigésimo de la parte resolutive. Así mismo, solicitó de manera subsidiaria la apertura de incidente de impacto fiscal, al sostener que el cumplimiento del numeral trigésimo afectaría la sostenibilidad fiscal.

Del caso se destaca, que si bien en la sentencia SU-377 de 2014 se dieron unas ordenes de amparo para proteger de forma inmediata los derechos fundamentales de los demandantes, las mismas no serían acogidas, pues esa misma Corporación, en sentencia C-870 de 2014, declaró la inexecutable de algunos apartes de la Ley 1695 de 2013, que establecían los parámetros para el trámite de dicho incidente en el caso de las sentencias de tutela, al considerar que el legislador desconoció el

principio de reserva de ley estatutaria. Así las cosas, si bien todavía no se ha emitido el pronunciamiento por parte de la Corte de fondo, en el trámite de las acciones de tutela no aplica el incidente de impacto fiscal.

El cuarto caso corresponde a la sentencia C-291 de 2015 (CConst, C-291/2015, MP. G. ORTIZ), mediante la cual demandaron los artículos 21 y 22 (parciales) de la Ley 1607 de 2012 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*. El actor estima su demanda en dos cargos: el primero, corresponde en la violación del principio de legalidad tributaria, pues los preceptos demandados vulneran los principios de certeza y tipicidad de la base gravable y el hecho gravado del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) (Artículo 21 parcial); el segundo, se fundamenta en la violación del principio de equidad tributaria pues el gravamen objeto de reproche no tiene en cuenta a la capacidad contributiva del sujeto pasivo (Artículo 22 parcial).

La Corte rechazó el cargo primero por no ser apto, pues no cumplió con los requisitos para la realización un juicio de constitucionalidad, pero sí se ocupó de estudiar lo relativo al artículo 22 (ibídem) que se encarga de regular la base gravable del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), encontrando que efectivamente se vulneraba el principio de equidad tributaria.

En efecto, al no incluir dentro la definición de la base gravable del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, la compensación de pérdidas fiscales con rentas líquidas obtenidas en años posteriores (art. 147 ET), afectaría a los sujetos pasivos del tributo que han tenido pérdidas, al no tener en cuenta la capacidad de pago de los mismos.

Esta situación, según la Corte Constitucional, generó una omisión legislativa relativa, que conllevó a la inconstitucionalidad. No obstante, en consideración a la naturaleza del CREE y la destinación específica de sus recursos dirigidos al SENA, al ICBF y al Sistema general de seguridad social en salud, quienes dejarían de recibir los recursos provenientes del tributo durante el resto del año gravable, la Corte consideró que no era factible adoptar un fallo de inexecutable simple.

La Corte adopta un fallo integrador en el que toma en cuenta la nueva normativa sobre el CREE (Ley 1739 de 2014), para proferir su fallo y llenar el vacío generado por la omisión legislativa relativa. Así mismo, condicionó la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 1607 de 2012 en el entendido de que las pérdidas fiscales en que incurran los contribuyentes del Impuesto sobre la renta para la Equidad (CREE) podrán compensarse en este tributo, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del Estatuto Tributario Nacional.



El 22 de julio de 2015, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó solicitud de apertura de incidente de impacto fiscal en lo relacionado con los efectos de la sentencia C-291 de 2015, respecto a la exequibilidad condicionada del artículo 22 de la Ley 1607 de 2012, siendo resuelta su apertura por medio del Auto A-291 del 16 de julio de 2015, en donde se otorga el término de treinta (30) días hábiles para la sustentación.

Mediante auto 446 de 2015, la Corte declaró desierto el incidente de impacto fiscal instaurado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público al no presentar la sustentación del incidente (CConst, A. 446/2015, MP. G. ORTIZ).

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional señaló que se vulneró el principio de equidad tributaria, adoptando un fallo integrador como se mencionó anteriormente y condicionando la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 1607 de 2012, en el entendido de que las pérdidas fiscales en que incurran los contribuyentes del Impuesto sobre la renta para la Equidad (CREE) podrán compensarse en este tributo, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del ETN. Se trató de una medida, la cual pretendía ser adoptada en el sistema tributario a iniciativa del legislativo que omitió incluir ese aspecto en la base gravable, lo que afectaba a quienes hubiesen registrado pérdidas, por lo que la Corte no declaró la inexecutable simple, sino que decide incluirlo. Esto, según el Ministerio de

Hacienda afecta la sostenibilidad fiscal del Estado, aunque dicha solicitud no fuera sustentada.

El quinto caso es el de la sentencia de la Corte Constitucional C-492 de 2015, en el que fueron demandados los artículos 3, 4, 7 (parciales), 10, 11, 13 y 14 (integrales) de la Ley 1607 de 2012 '*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*', pues, de acuerdo con los demandantes, dicha reforma introducía al impuesto sobre la renta de personas naturales con la calidad de empleados un gravamen a los ingresos laborales que constituyen beneficios mínimos e irrenunciables, los cuales no se encuentran totalmente gravados en el sistema ordinario de determinación de la renta gravable.

La Corte declara exequible los artículos demandados:

(...) en el entendido de que a partir del periodo gravable siguiente a aquel en que se expide este fallo, el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida en virtud de los sistemas IMAN e IMAS-PE, debe permitir la sustracción de las rentas de trabajo exentas, en los términos previstos por el artículo 206-10, primera frase, del Estatuto Tributario, una vez se detraigan del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los conceptos permitidos por el artículo 332 del Estatuto. (CConst, C-492/2015, MP. M. CALLE).

Atendiendo que dicha norma conllevaba a que interfiriera en el mínimo vital de los contribuyentes con niveles medios de renta y amenazaba su goce efectivo.

El 26 de agosto de 2015, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, le solicitó a la Corte Constitucional la apertura del incidente de impacto, en lo relacionado con los efectos de la referida sentencia C-492 de 2015 porque la aplicación del fallo tiene un impacto fiscal anual aproximado de \$335.000 millones y, adicionalmente, porque impone límites estrictos y condiciones particulares a la capacidad del Congreso de modificar beneficios tributarios asociados a las rentas laborales.

Mediante auto 414 del 16 de septiembre de 2015 (CConst, A 414/2015, MP. M. CALLE ), la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso la apertura del incidente de impacto fiscal, concediendo el espacio para la sustentación, en el cual el Ministerio solicitó “se difieran los efectos de la sentencia por un periodo gravable adicional a lo resuelto, para que así el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida en virtud de los sistemas IMAN e IMAS-PE a partir del año fiscal 2017 se permita la sustracción de las rentas de trabajo exentas, en los términos previstos por el artículo 206-10 –primera frase--, del Estatuto Tributario, una vez se

detraigan del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador los conceptos permitidos por el artículo 332 del Estatuto”.

La Corte Constitucional, mediante Auto 531 de 2015, declaró inadmisibile el incidente propuesto por el ministerio, dado que para admitir el incidente es necesario contener tres elementos (CConst, A. 531/2015, MP. M. CALLE ): en primer lugar, determinar las futuras y posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas del Estado; seguido de especificar las condiciones que explican dichas consecuencias; y, por último, los planes concretos para dar cumplimiento de la decisión en el cual se garanticen los derechos reconocidos en la sentencia en relación con la sostenibilidad fiscal. Pero la sala se abstuvo de afirmar que se hubiese cumplido el último requisito. Señala que es necesario que el incidente deba centrarse, limitarse y desarrollar argumentos con el fin de discutir las consecuencias de la sentencia frente a las finanzas públicas, pero se planteó la progresividad tributaria de la reforma controlada y la regresividad de la sentencia C-492 de 2015. La Corte afirmó que no fueron señaladas las razones como la progresividad y regresividad generarían repercusiones en la estabilidad económica y no fueron establecidos los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia.

Frente a la anterior decisión, fue interpuesto recurso de reposición el cual fue negado por la Corte en el Auto 577 de 2015 (CConst, A. 577/2015, MP. M. CALLE), respecto a tres aspectos: por una parte, el Ministro no cuestionó los fundamentos del auto en su totalidad. Por el contrario, frente a la falta de especificidad en las alteraciones de la sostenibilidad fiscal, decide no abordarlo, razón principal de la negación del recurso. Sin embargo, existieron otras falencias, en relación con la falta suficiencia por no exponer las acciones y planes para el cumplimiento de la decisión: el actor realizó reproches frente a este argumento que no prosperaron. Habida cuenta, que este es una exigencia legal y no puede desconocerse. Por último, en igual sentido, se realizó censura a la falta de pertinencia de los argumentos sobre el problema de progresividad de la sentencia y la reforma legal controlada, pero estos no prosperaron en razón de que el fin principal del incidente es analizar las consecuencias de la providencia en las finanzas estatales y, por carencia de argumentos, no fue posible realizarse.

Contra el Auto 577 no procedía ningún recurso, pero en el Auto 531 se concedieron cinco días para corregir las deficiencias. Y según la Corte, el momento en el cual se interpuso el recurso se interrumpió el término y aún podría enmendar las falencias del incidente de impacto fiscal. Mediante auto 184 del 27 de abril de 2016, la Corte Constitucional decide sobre los argumentos presentados por el Ministro subsanando las tres falencias apreciadas por la Corte, así:

Frente a la subsanación de la falta de especificidad, determina que habría una afectación seria de la sostenibilidad fiscal, pues la sentencia C-492 de 2015 conllevaría a una reducción adicional de \$335 mil millones, cifra estimada en sus efectos, y ello pone en riesgo los objetivos sociales y la sostenibilidad fiscal. Con relación a la falta de suficiencia, es decir, los planes concretos para el cumplimiento del fallo, consistieron en la austeridad inteligente, plan que, por una parte, buscó reducir los gastos de funcionamiento del Estado en 2,4 billones y en disminuir \$400 mil millones en el servicio de deuda; y el segundo plan, consistió en la Reforma Tributaria Estructural, en el cual se analizara de manera integral y sistemática el conjunto de impuestos del orden nacional y territorial.

En la Subsanción de la falta de pertinencia, la progresividad tributaria y la sostenibilidad fiscal se exponen argumentos para sustentar que existe una relación de conexidad clara, concreta y probada entre los efectos regresivos de la sentencia C-492 de 2015 y la sostenibilidad fiscal, pues la exigencia de un sistema tributario debe promover la igualdad real y efectiva. Además, dicho sistema debe estar fundado en el principio de progresividad que, a su vez, debe ser orientado por la sostenibilidad fiscal. Pues, si bien es necesario imponer cargas fiscales, estas deben distribuirse en función del principio de progresividad tributaria.

En el Auto 184/16 (CConst, A. 184/2016, MP. M. CALLE ), la Corte admitió el incidente, pues el actor subsanó dos de las deficiencias identificadas en el

auto 531 de 2015. Sin embargo, señala que no se subsanó la deficiencia consistente en la falta de pertinencia de los argumentos sobre regresividad de los efectos del fallo, pues no probó, ni estableció claramente la relación concreta entre la sostenibilidad fiscal y los efectos regresivos de la sentencia C 492. En este mismo Auto se convocó a audiencia de impacto fiscal dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de las partes. De esta manera, según lo previsto en el artículo 9º de la Ley 1695 de 2013, se suspende los efectos de la sentencia C 492/2015.

Para la Corte, dicha reforma impactó la garantía de la equidad y estaba llamada a interferir en el mínimo vital de los contribuyentes con niveles medios de renta. En consecuencia, la sentencia se extiende a todos los empleados obligados la deducción del 25% de los pagos laborales en el IMAN e IMAS. A su vez, se difiere en el tiempo los efectos de la sentencia al señalar que la misma empezaría a partir del periodo gravable siguiente al del fallo. Sin embargo, lo que se pretende a través del incidente es que se difieran los efectos de la sentencia por un periodo gravable adicional a lo resuelto, tras argumentar el “costo fiscal de la sentencia” por la disminución del valor del impuesto, y afectar la sostenibilidad fiscal.

Pues bien, el incidente concluye con el Auto C-233 del 1º de junio del 2016, en el cual la Corte Constitucional aceptó la solicitud de diferir los efectos de la sentencia elevada por el Ministro de hacienda y crédito público

por un plazo adicional, los efectos de la sentencia c-492 de 2015, en lo relacionado con la sustracción de las rentas de trabajo exentas, según la declaración de exequibilidad condicionada del art. 10 de la ley 1607 de 2012, y señaló que desde la sentencia se había anticipado el impacto fiscal de la determinación adoptada, razón por la cual desde el fallo se había diferido los efectos.

Se acogen los argumentos del Ministerio de Defensa acerca de cuatro impactos que son: “(i) los instrumentos de programación fiscal de la Nación representados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en la Regla Fiscal, que se pone en riesgo; (ii) los efectos de la caída de los precios del petróleo y la desaceleración de la economía en el recaudo tributario; (iii) las alternativas planteadas por el Gobierno para enfrentar estos hechos; y (iv), el efecto de desviación del plan financiero que produce la sentencia C-492 de 2015”. Por lo anterior, se aceptó diferir los efectos de la mencionada sentencia hasta el 31 de diciembre de 2016.

Como se observa, se trató de un asunto en el cual se reconoció los efectos que puede tener un fallo de esta Alta Corte, no solo en materia jurídica, sino en el sistema económico. En dicha ocasión, la misma Corporación en consideración a dichos efectos decide aceptar a la solicitud de diferir los efectos de la misma, constituyéndose en uno de los principales



antecedentes en la aplicación de dicho instrumento y del criterio de sostenibilidad fiscal de acuerdo a la reforma constitucional.

El sexto caso pertenece a la sentencia T-066 de 2015 (CConst, T-066/2015, MP. G. ORTIZ), acción de tutela instaurada contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, petición, a elegir y ser elegido, a tomar parte en las elecciones, a revocar el mandato popular y a la participación democrática, entre otros, por no adelantarse la revocatoria del mandato del Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego.

Lo anterior, como consecuencia del proceso sancionatorio disciplinario, que impuso la destitución del cargo e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 15 años al Alcalde, motivo por el cual la Registraduría canceló el proceso de revocatoria del mandato de Gustavo Petro Urrego, alegó el actor que dicha sanción de destitución no estaba en firme por la suspensión del acto administrativo de destitución por parte del Consejo de Estado.

La Corte señaló que cuando la destitución fue suspendida. La Registraduría debía reanudar el proceso de revocatoria del mandato, producto de la pérdida de ejecutoria del acto que declaró la terminación de dicho proceso, pues no podía ser sustento que la no aplicación de la destitución debía afectar el curso del proceso de revocatoria del mandato. Peor aún, no puede afirmarse que para continuar con el proceso de

revocatoria se deba esperar a la decisión de la nulidad del acto administrativo de destitución.

De las consecuencias de tutelar los derechos, encuentra la Corte que la revocatoria del mandato ordenada en la sentencia pudo resultar costosa para el Estado. Pero evitar dicho gasto no puede ser razón suficiente para no llevar a cabo la revocatoria, pues es claro que el ejercicio de los derechos a la participación genera obligaciones al Estado de permitir el pronunciamiento ciudadano. Por lo anterior, se tutelaron los derechos y se ordenó continuar con el trámite de la revocatoria del mandato y llevarlos a cabo en un término máximo de dos meses.

Frente a la sentencia, surgió el debate de que la decisión desconoció el criterio de sostenibilidad fiscal y no se analizaron los efectos inocuos de la aplicación de la sentencia, tal como lo afirmó la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Y, producto de la solicitud de nulidad de la sentencia, la Corte en el Auto 220 de 2015, determinó que el caso, bajo análisis, se generaba una imposibilidad fáctica para garantizar el derecho. Pues la intención, al momento de la decisión, no fue la original cuando se pretendía la revocatoria del mandato. En la primera situación, se generaría el nombramiento de un reemplazo y no que se convocara a nuevas elecciones.

El Registrador Nacional del Estado Civil, solicitó al Procurador General de la Nación la apertura de un incidente de impacto fiscal, señalando los

recursos que debían invertirse para las consultas internas de los partidos políticos y las de autoridades locales realizadas en el año 2015.

El Procurador General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional la apertura de un incidente de impacto fiscal “respecto de la Sentencia T-066 de 16 de febrero de 2015, a efectos de que se decida si es procedente modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar posibles alteraciones a la sostenibilidad fiscal.”

Mediante Auto 174/15, la Corte Constitucional rechazó el incidente de impacto fiscal instaurado por el Procurador General de la Nación, pues este no se aplica con relación a sentencias proferidas en el marco de la acción de tutela (CConst, A. 174/2015, MP. G. ORTIZ).

De hecho, en el mismo Acto Legislativo se dispone que ese procedimiento no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Y en este mismo sentido, la Corte no permitió que Ley 1695 de 2013, estableciera los parámetros para el trámite del incidente en el caso de las sentencias de tutela, al considerar que el legislador desconoció el principio de reserva de ley estatutaria, al tratarse de los citados derechos.

## CONCLUSIONES

El Estado colombiano, desde hace varios años atrás, ha venido afrontando problemas de déficit fiscal, originados, en principio, por fuertes expansiones del gasto público en la década de los ochenta –en infraestructura-- y agudizado, años más tarde, con los retos que trajo consigo la Constitución de 1991. Razón por la cual se buscaron diferentes tipos de estrategias, con el propósito de optimizar los recursos públicos. Entre ellas, las de tipo legislativo, como son: el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto); la Ley 358 de 1997, conocida como la Ley de semáforos; la Ley 617 de 2000 de responsabilidad fiscal territorial; la Ley 819 de 2003, por el cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal; la Ley 1473 de 2011 que desarrolla la regla fiscal; y, por último, la reforma constitucional en el Acto legislativo 03 de 2011, que permitió la reglamentación del incidente de impacto fiscal a través de la ley 1695 de 2013.

El texto Constitucional de 1991, en su parte dogmática, consagró entre sus fines: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos –entre los cuales se encuentran los económicos, sociales y culturales, desarrollados ampliamente, tanto por

la literatura como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en cuanto a su definición, alcances y mecanismos de exigibilidad--, los cuales se han visto limitados por la erogación presupuestal, en un contexto de escasos recursos, el inadecuado manejo y destinación de recursos públicos relacionado con los escándalos de corrupción en la salud, contratación estatal, pensiones, entre otros.

La Corte Constitucional asumió un papel protagónico para proteger y garantizar los derechos constitucionales, como base del Estado Social de Derecho en diferentes temas, como el derecho a la vivienda, derecho laboral, seguridad social, pensiones, derecho a la salud, reparación de víctimas, entre otros. Pronunciamientos que fueron cuestionados, tildando a la Corte de no ser un órgano con un conocimiento técnico sobre la procedencia de los recursos y el gasto público, que desconoce las limitaciones presupuestales que se presentan en las finanzas públicas colombianas, logrando así una desestabilización en la fluctuación económica de los recursos presupuestados con antelación por parte del Gobierno.

En este contexto, el proyecto de Acto Legislativo No. 16 de 2010 presentado ante la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, que pretendía reformar el artículo 334 de la Constitución Política, contemplaba la sostenibilidad fiscal como un derecho para alcanzar los fines del estado social de derecho, lo que a su vez implicaba su

ponderación con los demás derechos constitucionales –inclusive los derechos fundamentales--, que debían ceder ante la estabilidad financiera del Estado. Sin embargo, después de los diferentes debates en el Congreso, el texto aprobado del Acto legislativo 03 de 2011 cambió sustancialmente, en el sentido de que la sostenibilidad fiscal debe entenderse como un criterio y herramienta para hacer efectivos los fines del Estado. Lo cual, en ningún evento, puede vulnerar derechos fundamentales.

Al interior del criterio de sostenibilidad fiscal e incidente de impacto fiscal, las Altas Cortes adquieren la facultad de modular, modificar, diferir los efectos de la sentencia, de manera que el incidente sólo puede afectar el cumplimiento de la sentencia, mas no en la decisión misma que ya ha sido adoptada, sobre la cual se configura la cosa juzgada. Esta facultad es potestativa, pues el juez puede mantener las órdenes emitidas en la sentencia. El incidente de impacto fiscal está instituido como un espacio de diálogo y concertación sobre el impacto de los efectos de las decisiones judiciales en la sostenibilidad fiscal del país. Sin embargo, las Altas Cortes no permitirán que se afecten las garantías mínimas del Estado Social de Derecho, pues si bien, la sostenibilidad fiscal fue un criterio incluido en la Constitución, no puede ser el único a ser tenido en cuenta, ni sacrificar principios constitucionales. Así mismo, protegerán el principio de autonomía e independencia judicial.

Los Derechos Fundamentales encuentran protección en la cláusula prohibitiva de la reforma, que no permite que ninguna autoridad estatal pueda invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los citados derechos. Hecho que fue reafirmado por la Corte Constitucional en sentencia C-870 de 2014, que declaró la inexecutable de algunos apartes de la Ley 1695 de 2013, que establecían los parámetros para el trámite de dicho incidente en el caso de las sentencias de tutela, al considerar que el legislador desconoció el principio de reserva de ley estatutaria.

Hasta la fecha, únicamente se ha solicitado la apertura del Incidente de Impacto fiscal en seis (6) eventos: en las sentencias C-101 de 2013 y C-291 de 2015, se declaró desierto; en la sentencia T-066 de 2015 se rechazó de plano; y en la sentencia SU-377 de 2014 se encuentra pendiente de resolver. Tan solo en dos oportunidades ha prosperado el incidente de impacto fiscal, con respecto a la sentencia del Consejo de Estado del 01 de noviembre del 2012 (EXP.1999), relacionada con los daños ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana, acaecido el 27 de septiembre de 1997 y, recientemente, sobre los efectos de la sentencia C-492 de 2015, ya que mediante Auto C-233 del 01 de junio de 2016, se aceptaron los argumentos expuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien, a través del Acto legislativo se incorporó a nivel constitucional el criterio de sostenibilidad fiscal, motivado por la reducción de la pobreza, la

desigualdad y la equidad intergeneracional, como instrumento de protección de los derechos sociales de los colombianos, que permitiera la plena realización como personas dentro de un Estado Social de Derecho a partir de un crecimiento económico estable, el concepto no puede entenderse agotado únicamente con el número de eventos en los cuales se ha promovido el incidente de impacto fiscal; el cual, pasados cinco años a partir de la reforma ha sido de aplicación mínima, ya que éste es solo una de las tantas herramientas.

Es deber, no sólo de la Corte Constitucional, también de la rama legislativa y ejecutiva, lograr un ajuste de todos los sectores en Colombia, bajo unos criterios de rigurosa observancia que permitan garantizar una igualdad de derechos. Dichos ajustes de los sectores económicos colombianos, no puede permitirse una vulneración de derechos fundamentales y sociales en búsqueda de guardar una sostenibilidad financiera. Casos como el de la salud, sobre procedimientos necesarios que, por no encontrarse dentro de la normatividad de planes básicos, son negados; vulnerando derechos y poniendo restricciones financieras ante ellos. Situación sobre la cual, reiteradamente, la Corte se ha pronunciado y ha mantenido su línea de no utilizar dicho criterio como excusa para la efectividad de los derechos.



Que la sostenibilidad fiscal haya sido instituida como un criterio orientador de la política fiscal del país es positivo, en el sentido que denota la búsqueda de un balance fiscal equilibrado, en el cual se pueda, progresivamente, asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales. Pero no a partir de la creación de nuevos tributarios, ni menoscabando derechos, sino como consecuencia del aumento de las utilidades de la empresas y administración pública en general, gracias al compromiso con la austeridad en el gasto público. No obstante, se requiere seguir avanzando en la adopción de políticas públicas eficientes, buscando que todas las ramas y órganos del poder público dirijan su actuación y sus decisiones en concordancia con la sostenibilidad fiscal.

Se deben explorar otros mecanismos para hacer que este criterio incluido en la Carta Política, mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, no se quede como otra de tantas modificaciones. Se deben convocar a entidades como la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado, la cual, entre sus estrategias, contiene la elaboración de manuales de política de prevención de daño antijurídico a partir de las condenas por sentencias judiciales, entre otros aspectos; para que se incluya la política de la austeridad pública. También, se debe avanzar con las estrategias impulsadas por la Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, con el objeto de supervisar y verificar que quienes tienen la facultad de ordenación en el

gasto público, estén aplicando la sostenibilidad fiscal, ya que no resulta conveniente dejar a la libre disposición del administrador, la decisión de ser austero o no, cuando existe un criterio que debe iluminar todas las ramas y órganos del Estado.

La dirección general de la economía se encuentra a cargo del Estado, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público definir, formular y ejecutar la política fiscal. Por lo cual, también debe comprometerse y ser responsable con la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal, ya que cuenta con la capacidad y poder de incidir en diferentes sectores gubernamentales y políticos del país.

El papel asignado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Ley 1695 de 2013, es de gran relevancia, pues lo designa como parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal, con el deber de participar en la audiencia de impacto fiscal y cuyo concepto debe acompañar la sustentación del incidente. Así mismo, podrá ser solicitada su intervención por parte de las máximas corporaciones judiciales en cualquier momento del trámite de una acción judicial, para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin que dicho concepto sea vinculante. Por lo anterior se recalca que el Ministerio debe fijar políticas adecuadas, contar con el personal competente y procesos eficientes en la búsqueda de la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal.

Por último, es el Congreso de la República, a quien corresponde expedir leyes a través de las cuales se ejercen las funciones de intervención en la economía, aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Igualmente, por medio de leyes, desarrollar políticas públicas, orientadas a alcanzar la sostenibilidad fiscal del país. La reforma constitucional, también consagró que se debía aprobar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Es el legislador quien consideró que la búsqueda de la sostenibilidad fiscal debía incluir un criterio en la norma constitucional y es quien dentro de su amplia configuración legislativa debe adoptar las medidas para alcanzar dichos fines.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, R. (2012). Derechos y fines Políticos. *Jurid*, 9(1), 13-31.
- Arango, R. (2001). Justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 17-34.
- BANCO DE LA REPUBLICA. (Abril de 2016). *DEUDA EXTERNA DE COLOMBIA* . Recuperado el 2016 de Mayo de 01, de [http://www.banrep.gov.co/economia/pli/bdeudax\\_t.pdf](http://www.banrep.gov.co/economia/pli/bdeudax_t.pdf)
- Cárdenas S., M. (2013). *Introducción a la Economía Colombiana* (3 ed.). Bogotá: Alfaomega.
- Carrasquilla, A. (2001). Economía y Constitución. Hacia un enfoque estratégico. *Revista de Derecho Público*, 12, 9-27.
- Clavijo, S. (2001). *Fallas y fallos de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega-Cambio.
- Cortés Nieto, J. D., Arias Amaya, C. A., Fanger Sáenz, N. A., González Valencia, A. M., Kurmen de La Cruz, A., Luna de Aliaga, B. E., y otros. (Abril de 2007). La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estud. Socio-Juríd.*, 9, 109-141.
- De Roux, C. V., & Ramírez J., J. C. (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*. Bogotá: CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas.
- Dueñas Ruiz, O. J., Cortés Nieto, J. D., & Ospina Duque, E. (2009). Derechos económicos, sociales y culturales. En Cortés et al, *Itinerario De La Jurisprudencia Colombiana De Control Constitucional Como Mecanismo De Protección De Los Derechos Humanos* (págs. 203-352). Bogotá: Universidad Del Rosario
- Escobar Torres, S., Hernández Vargas, L. M., & Salcedo Franco, C. M. (Enero-Diciembre de 2013). . EL JUEZ CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS SOCIALES EN COLOMBIA: UNA

MIRADA CRÍTICA AL ACTIVISMO JUDICIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Univ. Estud*, 125-155.

- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. (Trotta, Ed.) Recuperado el 10 de Febrero de 2016, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0F63B7BF49EE94F205257D25006DC4C2/\\$FILE/Derechos\\_fundamentales\\_ferrajoli.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0F63B7BF49EE94F205257D25006DC4C2/$FILE/Derechos_fundamentales_ferrajoli.pdf)
- González Monguí, P. E. (2009). El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. En P. E. González Monguí, *Derechos económicos, sociales y culturales* (págs. 501-512). Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- JARAMILLO, J., & OSSA, A. (2001). La Constitución Política Colombiana de 1991: economía y análisis económico de la jurisprudencia de la Corte Contitucional. *Con-texto*(12).
- Kalmanovitz Krauter, S. (27 de Mayo de 2001). *Constitución y Modelo Económico*. Recuperado el 19 de Octubre de 2016, de <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cmodelo.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito público. (2002). *El manejo de la deuda pública: hacia la sostenibilidad*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.
- Obernarzbacher Dávila, F. E. (2011). Justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC, teoría y práctica en Colombia. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41(115), 363-400.
- Palombella, G. (1999). Derechos fundamentales. Argumentos para una teoría. *Doxa*(22), 525-579.
- Parra-Vera, O., & Yamin, A. E. (2011). *LA SENTENCIA T-760 DE 2008, SU IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA JUSTICIA DIALÓGICA*. Recuperado el 05 de Marzo de 2016, de CortelDH: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32458.pdf>
- Pérez Salazar, M. (Junio de 2003). Razones y sin razones de un debate: la crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana, 1999-2002. *Derecho del Estado*, 14, 57-94.

- RESTREPO YEPES, O. C., & CORREA MONTOYA, L. (Noviembre de 2007). El Derecho a no tener hambre en Colombiano ¿Derecho fundamental o Derecho Económico, Social y cultural? *REVISTA VIRTUAL VIA INVENIENDI ET IUDICANDI*, 1-20.
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública* (Novena Edición ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Senado. (sf.). *Senado*. Recuperado el 19 de Julio de 2016, de Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el Derecho a la Sostenibilidad Fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho: <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/periodo-legislativo-2010-2014/pal-2010-2011/article/19-por-el-cual-se-establece-el-principio-de-la-sostenibilidad-fiscal>
- Talvi, E., & Végh, C. (2000). *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tejedor Estupiñán, J. M. (2011). La Constitución Política de 1991 y los derechos sociales, alternativa para superar la pobreza en Colombia. *Apuntes del CENES*, 30(51), 103-139.
- Uprimny, R. (2001). LEGITIMIDAD Y CONVENIENCIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL A LA ECONOMIA. *Precedente-Anuario Jurídico*, 21-34.
- Uprimy Yepes, R., García, M., & Rodríguez, C. (2006). *¿Justicia para todos? Derechos sociales, sistema judicial y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Villán Durán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En P. E. González Monguí, *Derechos económicos, sociales y culturales* (págs. 9-34). Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- Weisner, E. (2011). Colombia: La percepción de justicia distributiva y la demanda política por estabilidad macroeconómica. (U. d. Andes, Ed.) *Centro de Estudios sobre desarrollo económico*, 12(1), 1-53.

Wiesner, E. (2004). El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después. (U. d. Andes, Ed.) *Revista Centro de Estudios sobre desarrollo económico*, 20(1), 1-48.

Zuluaga-Gil, R. (2008). ¿SUPREMACÍA O REFORMA? UNA APROXIMACIÓN A LA CONSTITUCIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A COLOMBIA. (U. Javeriana, Ed.) *Vniversitas*, 116, 31-52.

## **REFERENCIAS NORMATIVAS**

AL. 003/2011 (CONGRESO DE COLOMBIA 01 de Julio de 2011).

Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente 04 de Julio de 1991).

D. 111/1996 (PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 15 de Enero de 1996).

L. 550/1999 (CONGRESO DE COLOMBIA 30 de Diciembre de 1999).

L. 715/2001 (CONGRESO DE COLOMBIA 21 de Diciembre de 2001).

L. 780/2002 (CONGRESO DE COLOMBIA 20 de Diciembre de 2002).

L. 1448/2011 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 10 de Junio de 2011).

L. 1454/2011 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 28 de Junio de 2011).

L. 1695/2013 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 17 de Diciembre de 2013).

L. 1695/2013 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 17 de Diciembre de 2013).

L. 358/1997 (CONGRESO DE COLOMBIA 30 de Enero de 1997).

L. 617/2000 (CONGRESO DE COLOMBIA 06 de Octubre de 2000).

L. 819/2003 (Congreso de Colombia 09 de Julio de 2003).

L.1473/2011 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 05 de Julio de 2011).

## REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- CConst, A 203/2015, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 22 de Octubre de 2015).
- CConst, A 414/2015, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 16 de Septiembre de 2015).
- CConst, A. 174/2015, MP. G. ORTIZ (CORTE CONSTITUCIONAL 06 de Mayo de 2015).
- CConst, A. 184/2016, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 27 de Abril de 2016).
- CConst, A. 446/2015, MP. G. ORTIZ (CORTE CONSTITUCIONAL 30 de Septiembre de 2015).
- CConst, A. 531/2015, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 18 de Noviembre de 2015).
- CConst, A. 577/2015, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 10 de Diciembre de 2015).
- CConst, A.168/2014, MP. M. GONZALEZ (CORTE CONSTITUCIONAL 4 de Junio de 2014).
- CConst, C- 370/2006, MP. M. CEPEDA et al. (CORTE CONSTITUCIONAL 18 de Mayo de 2006).
- CConst, C-101/2013, MP. M. GONZÁLEZ (CORTE CONSTITUCIONAL 28 de Febrero de 2013).
- CConst, C-228/2011, J. Henao. (Corte Constitucional 30 de Marzo de 2011).
- CConst, C-288/2012, MP. L. VARGAS (CORTE CONSTITUCIONAL 18 de Abril de 2012).
- CConst, C-291/2015, MP. G. ORTIZ (CORTE CONSTITUCIONAL 20 de Mayo de 2015).



CConst, C-383/1999, MP. A. BELTRÁN (CORTE CONSTITUCIONAL 27 de Mayo de 1999).

CConst, C-492/2015, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 05 de Agosto de 2015).

CConst, C-700/1999, MP. J. HERNANDEZ (CORTE CONSTITUCIONAL 16 de Septiembre de 1999).

CConst, C-747/1999, MP. A. BELTRÁN (CORTE CONSTITUCIONAL 06 de Octubre de 1999).

CConst, C-1017/2003, MP. M. CEPEDA y R. ESCOBAR (CORTE CONSTITUCIONAL 30 de Octubre de 2003).

CConst, C-776/2003, MP. M. CEPEDA (CORTE CONSTITUCIONAL 09 de Septiembre de 2003).

CConst, C-754 de 2004, MP. A. TAFUR (CORTE CONSTITUCIONAL 10 de agosto de 2004).

CConst, C-767/2014, J. PRETELT. (CORTE CONSTITUCIONAL 16 de Octubre de 2014).

CConst, C-955/2000, MP. J. Hernández (CORTE CONSTITUCIONAL 26 de Julio de 2000).

CConst, SU 377/2014, MP. M. CALLE (CORTE CONSTITUCIONAL 12 de Junio de 2014).

CConst, T-025/2004, MP. M. CEPEDA (CORTE CONSTITUCIONAL 22 de Enero de 2004).

CConst, T-066/2015, MP. G. ORTIZ (CORTE CONSTITUCIONAL 16 de Febrero de 2015).

CConst, T-406/1992, C. Angarita. (Corte Constitucional 05 de Junio de 1992).

CConst, T-423/1992, F. Moron. (Corte Constitucional 24 de Junio de 1992).

CConst, T-570/1992, J. Sanin. (Corte Constitucional 26 de Octubre de 1992).

CConst, T-586/1999, V. Naranjo. (Corte Constitucional 11 de Agosto de 1999).

CConst, T-597/1993, E. Cifuentes. (Corte Constitucional 15 de Diciembre de 1993).

CConst, T-760/2008, MP. M. CEPEDA (CORTE CONSTITUCIONAL 31 de Julio de 2008).

CConst. C-1433/2000, MP. A. BARRERA (CORTE CONSTITUCIONAL 23 de Octubre de 2000).

CE. 01 de Nov. 2012, 25000-23-26-000-1999-0002-04(AG), E. GIL. (CONSEJO DE ESTADO 01 de Noviembre de 2012).